École des Ponts
ParisTech

Mastère d'action publique

Promotion 2010-2011

Thèse professionnelle

Benoît Boutefeu

Les Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durables, un nouvel outil de l'action publique

Une étude de cas en Aquitaine

Organisme d'accueil
Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

Correspondants au sein de l'organisme d'accueil :
M. Jean-Pierre Thibault et Mme. Carole Pourchez

Directeur de thèse professionnelle :
M. Andy Smith

Remerciements

En premier lieu, je souhaite remercier Jean-Pierre Thibault pour m'avoir proposé cette mission et accompagné tout au long de mes travaux.

Je tiens tout particulièrement à saluer Andy Smith qui a assuré l'encadrement académique de ce mémoire et qui m'a encouragé à chacune des étapes de son élaboration.

Un grand merci à Carole Pourchez qui m'a suivi au quotidien et qui a largement contribué à alimenter ma réflexion.

Merci également à André Gesta et Pierre Quinet qui m'ont apporté de nombreux éléments et qui ont accepté de relire cette thèse professionnelle.

Je suis par ailleurs reconnaissant envers toutes les personnes qui ont consacré du temps pour me recevoir et discuter de ce projet de DTADD.

Enfin, merci à ma compagne, Elizabeth, pour son soutien sans faille, et à mes deux filles, Pauline et Juliette, qui ont supporté les absences de leur père.

Résumé

Élaborées dans l'esprit du Grenelle de l'environnement, les DTADD s'imposent comme un outil territorial de gouvernance renouvelée entre l'État et les collectivités. En adoptant une démarche résolument ancrée dans le champ des sciences politiques, cette étude propose d'analyser comment ce nouveau dispositif est perçu, traduit et mis en œuvre en Aquitaine. L'enquête conduite auprès des services territoriaux de l'État montre que la DTADD répond à un besoin de redéfinir le cadre de réflexion en matière d'aménagement littoral et forestier. Elle est également motivée par une volonté politique de repositionner l'action de l'État, afin qu'il apparaisse comme force de propositions face aux collectivités.

Mots-clés : aménagement du territoire, sociologie de l'action publique, Aquitaine, forêt, littoral, État, collectivités

Abstract

Inspired by the Grenelle Environment, the DTADD clearly appears to be a facilitating territorial tool of management between the State and local authorities. The study conducted here offers an approach rooted in the field of political science and deals with the way this new directive was perceived and implemented in the Aquitaine region. The different state services were solicited for this public inquiry which shows that the DTADD answers a crucial need to redefine the frame of thought in terms of littoral and forest development. Besides, it is justified by a political aim at repositioning the action of the State so that local authorities consider it as being proactive and solution-oriented.

Keywords : Town and country planning, sociology of public action, Aquitaine, forest, littoral, State, local authorities

Quatre pages

L'Aquitaine, laboratoire d'un nouvel outil de l'action publique

Le Grenelle de l'Environnement a voulu rendre les démarches de planification territoriale plus vertueuses sur le plan environnemental et plus participatives. À cet effet, il a imaginé de nouveaux outils tels les Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durables (DTADD). L'Aquitaine fait partie des premiers territoires dans lesquelles est testé ce dispositif inédit de l'action publique. À travers une enquête auprès des services de l'État au niveau central, régional et local, nous proposons d'étudier la façon dont cette nouvelle procédure est reçue, appropriée et transcrite. Sa mise en œuvre est-elle conforme aux intentions du législateur ? Quelle est la plus-value d'une DTADD par rapport aux outils d'aménagement déjà existants ? Quels sont les enjeux susceptibles de figurer dans cette directive ? Ce travail, qui s'inscrit dans le champ des sciences politiques, questionne également en creux les missions de l'État au regard de l'aménagement du territoire.

La DTADD, un nouvel outil d'aménagement du territoire issu du Grenelle

Les DTADD constituent un nouvel outil d'aménagement issu de la loi Grenelle II. Elles remplacent les anciennes Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) mises en œuvre par la loi LOADT[1] de 1995. La principale différence réside dans la perte d'opposabilité des DTADD. Celles-ci ne s'imposent pas aux documents d'urbanisme de rang inférieur que sont les SCoT et les PLU. Elles peuvent toutefois, dans un délai de douze ans suivant leur approbation en Conseil d'État, être déclinées sous forme de Projets d'Intérêt Général (PIG) ayant alors valeur de servitude. Dans l'esprit du législateur, elles reposent sur un principe de subsidiarité : ce sont les documents de planification qui doivent traduire, de manière réglementaire, les prescriptions et les orientations contenues dans les DTADD. Leur mise en œuvre est facultative et les communes concernées doivent être étroitement associées à leur élaboration. La DTADD a de plus vocation à être instruite de manière concertée et coordonnée entre les services de l'État et ceux des collectivités territoriales.

[1] Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire

Un outil qui institue la notion d'aménagement « par projet »

La reconstitution du processus législatif qui a conduit à l'élaboration des DTADD montre que l'administration, en particulier la DHUP[2], a joué un rôle déterminant d'impulsion et d'émergence de l'outil. Critique vis-à-vis des anciennes DTA, jugées trop lourdes à mettre en œuvre, peu efficaces et mal acceptées sur le terrain, le bureau des stratégies territoriales (DHUP) a rédigé l'article 5 de la loi Grenelle II instituant les DTADD. Le dispositif a été fortement influencé par les réflexions menées par le ministère de l'écologie autour de la notion d'urbanisme « de projet ». Celles-ci actent le transfert des compétences en matière de planification urbaine aux élus et proposent une redéfinition de l'action de l'État : il doit abandonner son rôle historique de stratège et de planificateur pour adopter une posture d'animateur et de médiateur aux côtés des collectivités. Ce repositionnement n'est toutefois pas partagé par l'ensemble des acteurs nationaux, en particulier la DATAR qui souhaitait maintenir le caractère opposable des DTADD. Les services du Premier Ministre ont toutefois arbitré en faveur d'un document non prescriptif. En promouvant un renforcement de la gouvernance territoriale, le Grenelle de l'environnement a ouvert une « *fenêtre d'opportunité* » (Hassenteufel, 2008, p. 39-58)[3] favorable aux DTADD. Des élus locaux concernés par le projet de DTA des Alpes du Nord sont par ailleurs intervenus pour faire valoir leur point de vue visant à limiter la portée prescriptive des anciennes directives territoriales d'aménagement. La conjonction de ces facteurs a permis la « *mise à l'agenda politique* » du texte proposé par la DHUP.

Un outil qui semble peu susciter l'enthousiasme des territoires

À ce jour, seules deux grandes unités territoriales, l'aire métropolitaine lilloise, la forêt et le littoral aquitains se sont lancés dans un projet de DTADD. Dans le premier cas, il s'agit de formaliser une démarche de dialogue déjà bien entamée autour des enjeux de transport et d'urbanisation portés par la métropole lilloise. La DTADD apparaît ici comme la réponse de l'État aux collectivités pour disposer d'un cadre de référence partagé permettant de définir des politiques d'aménagement. Le cas aquitain est tout autre, puisque l'ambition est portée par l'État local qui souhaite renforcer sa stratégie de protection des espaces forestiers et littoraux. L'absence d'autres projets de DTADD en France pose toutefois question : signe-t-elle un manque d'adhésion des territoires au dispositif ? La réponse n'est pas évidente car la démarche est nouvelle et n'a pas encore fait l'objet de décrets et de circulaires d'application. Toutefois, l'hypothèse d'une procédure « orpheline » n'est pas à exclure car le dispositif DTADD, en étant ni prescriptif, ni contractuel, manque de lisibilité.

[2] Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (ministère de l'écologie)

[3] HASSENTEUFEL, P. 2008. *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : Armand Colin. pp. 294

En Aquitaine, le besoin de renouveler le cadre de réflexion sur l'aménagement du littoral et de son arrière-pays forestier

Malgré l'absence de textes d'accompagnement, le préfet de région a officiellement missionné la DREAL en février 2011, pour qu'elle définisse les contours d'une future DTADD forêt et littoral aquitains. Cette demande répond d'abord à un besoin d'organiser le cadre de réflexion et le dire de l'État en termes d'aménagement et d'équipement du littoral. La côte aquitaine a ceci de particulier qu'elle est encore largement préservée de l'urbanisation. Le maintien de son caractère sauvage est dû notamment à l'action de la Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte Aquitaine (MIACA). De 1967 jusqu'aux années 1980, elle a su équiper le littoral aquitain de manière sélective, en conservant d'importantes coupures vertes. Par la concertation systématique qu'elle a initié en amont des projets, la MIACA constitue, encore aujourd'hui, une référence largement partagée par les acteurs locaux. Toutefois, son bilan est contrasté : en préservant les espaces remarquables, elle a permis de développer et de structurer une offre touristique originale, mais elle a quelque peu délaissée l'arrière-pays forestier. De plus, certains de ses aménagements datant des années 1970-1980 sont aujourd'hui obsolètes (ex : stations balnéaires vieillissantes). Les principes de la MIACA méritent donc aujourd'hui d'être revisités. De plus, compte-tenu des liens – fonctionnels, historiques, économiques - qui unissent la forêt et le littoral, il apparaît aujourd'hui indispensable d'élargir le périmètre de réflexion de l'aménagement du littoral en intégrant les enjeux forestiers présents sur l'arrière pays. Les deux tempêtes de 1999 et 2009 ont révélé les fragilités du modèle sylvicole landais et ont souligné la nécessité d'avoir une vision organisée et prospective du territoire boisé à l'échelle du massif.

Une volonté de la part de l'État local de relégitimer son action sur le territoire

Au-delà des enjeux en matière d'aménagement, la DTADD s'inscrit également dans une logique de légitimer l'action de l'État dans son nouveau rôle « d'éclaireur de projet de territoire ». Sur le littoral, un Groupement d'Intérêt Public (GIP) réunissant l'État et l'ensemble des collectivités, sous la présidence du conseil régional, a été créé en 2006. En s'inscrivant dans la continuité des travaux de la MIACA, il cherche à s'imposer comme l'organe de gouvernance de la côte aquitaine. Il traduit aussi la volonté des élus de reprendre en main leur destin collectif. L'État, membre du conseil d'administration mais avec voix minoritaire, souhaite être pleinement associé à la construction d'une vision stratégique et prospective de l'aménagement littoral et de la forêt landaise. Le projet de DTADD se présente donc comme une opportunité pour repositionner son action au sein de la structure, en apparaissant comme une force de propositions avec laquelle il faut compter. L'annonce de cette directive procède également d'un « *effet d'affichage* » (Hassenteufel, 2008, p. 160) vis-à-vis de la profession forestière, durement éprouvée par la tempête Klaus de 2009. En reconnaissant, via la DTADD, l'importance stratégique et économique du massif forestier landais, l'État réaffirme ainsi son engagement vis-à-vis de la filière bois.

Une opposition de principe des élus locaux consultés en amont de la DTADD

L'annonce d'un projet de DTADD n'a pas suscité l'enthousiasme des élus consultés en amont de la procédure. Le président du conseil régional et celui du GIP littoral, rencontrés par une mission ad hoc d'appui au préfet, ont ainsi fait part de leur opposition de principe face à ce qu'ils craignent être une tentative de reprise en main de leur compétence en matière d'aménagement. L'appellation « Directive d'Aménagement », mal perçue par les élus, a naturellement entraîné des confusions sémantiques et des conflits symboliques. Le vocable DTADD ne s'écarte pas fondamentalement de l'ancien acronyme DTA, si ce n'est par l'ajout des deux initiales génériques du développement durable (DD), donnant naissance à un oxymore qui prête lui-même le flanc à de nombreuses interprétations. Par ailleurs, les collectivités estiment que la démarche initiée par l'État est redondante, voire concurrente par rapport à leurs propres outils d'aménagement (ex : Plan de Développement Durable du Littoral Aquitain 2007-2010 et projet d'une étude prospective « schéma partagé d'organisation du territoire » initiés par le GIP, SRADT sous l'impulsion du conseil régional).

Des services de l'État intéressés mais attentistes

Les services de l'État consultés dans le cadre de cette étude se sont montrés modérément intéressés par le projet de DTADD, sans toutefois le remettre en cause. Ils adoptent une stratégie attentiste, subordonnée aux décisions et aux arbitrages que les préfets successifs réserveront à la démarche. L'outil semble souffrir d'un manque de lisibilité qui alimente une forme de « trop plein » sémantique, chacun y projetant ses propres aspirations. Les attentes des agents interrogés peuvent être regroupées en deux idéaux-types, assez antagonistes : la représentation d'une DTADD qui serait avant tout un outil de protection du littoral et de la forêt, ou au contraire, un document de prospective de territoire. Les services se posent aussi la question des moyens que l'État pourrait mobiliser pour conduire ce projet, dans un contexte budgétaire tendu, de diminution des effectifs et de réduction des périmètres d'intervention.

L'élaboration de la DTADD, un « exercice de géopolitique » local

La définition des enjeux d'intérêt national, première étape de l'élaboration de la DTADD, relève d'un véritable « *exercice de géopolitique* » (Subra, 2008)[4]. Elle met en effet en scène les différentes représentations du territoire. La définition d'une aire d'étude s'est également révélée une opération délicate et potentiellement conflictuelle. Par exemple, exclure la communauté urbaine de Bordeaux amènerait à faire l'impasse sur un élément structurant du territoire, l'inclure risquerait au contraire de trop polariser les débats sur cette métropole régionale. En rappelant que « *dans le domaine de l'aménagement, il n'est pas de périmètre*

[4] SUBRA, P. 2008. *Géopolitique de l'aménagement du territoire*. Paris : Armand Colin. pp. 327

pertinent » (Fonta et al., 2010 p. 22)[5], une mission d'inspection générale a recommandé d'adapter la zone d'étude aux enjeux considérés. Un périmètre « mixte », défini à partir de critères techniques, administratifs et politiques a finalement été retenu en première approche.

Les travaux préparatoires ont de plus permis d'identifier quatre problématiques centrales pour ce territoire :

- **l'importance stratégique du massif forestier** : avec une surface productive de 803 000 ha, un chiffre d'affaire de 2,6 milliards d'euros et 32 000 emplois directs, les Landes de Gascogne occupent une place essentielle dans l'économie nationale de la filière bois ;
- **la singularité du patrimoine naturel et paysager littoral** : l'ensemble constitué par le massif dunaire et les étangs rétro-littoraux adjacents forme une trame verte et bleue d'importance européenne ;
- **la nécessité de maintenir les grands équilibres en matière d'aménagement** : le linéaire aquitain aux « deux tiers sauvages » constitue une spécificité littorale à l'échelle française ;
- **l'évolution du trait de côte** : avec un recul de l'ordre de 1 à 3 m par an en moyenne sur le littoral sableux, l'érosion marine menace des dizaines d'habitations. Cet aléa impose une redéfinition de l'organisation spatiale de l'urbanisation sur le littoral.

Ces quatre axes pourront être, le cas échéant, fusionnés. Par exemple, la gestion du trait de côte peut apparaître comme un enjeu transversal, affectant à la fois l'aménagement du littoral et les éléments patrimoniaux qui lui sont associés.

Une plus-value de la DTADD à justifier

Pour emporter l'adhésion des acteurs du territoire, a priori sceptiques et plutôt réservés par rapport à une DTADD, il importe de démontrer la plus-value de la démarche par rapport aux outils d'aménagement existants. Plusieurs effets peuvent être d'ores et déjà être mis en avant :

- **un effet d'affichage** : la DTADD a une vertu proclamatoire puisqu'elle devrait permettre à l'État de se repositionner par rapport aux collectivités, notamment au sein du GIP littoral, en apparaissant comme force de propositions et d'initiatives ;
- **un effet de coordination** : en définissant un cadre de référence partagé, la DTADD devrait améliorer l'articulation des politiques d'aménagement entre elles, par exemple en rendant plus cohérentes les différentes stratégies d'acquisition d'espaces naturels menées par l'État ou les collectivités ;
- **un effet de renforcement** : grâce à la robustesse d'un décret en Conseil d'État, cette directive stabilisera des éléments de doctrine qui alimenteront les porter à connaissance et les avis de l'État au moment de l'élaboration des PLU et des SCoT ;

[5] FONTA, JC., LAFITTE JJ. et PITIÉ C. 2010. *Mission d'appui au préfet de la région Aquitaine pour la maîtrise des enjeux de développement durable sur le littoral aquitain et le massif forestier des Landes de Gascogne. Rapport d'étape après entretiens avec les services de l'État.* Document de travail confidentiel. Bordeaux : DREAL. pp. 27

- **un effet d'incitation** : grâce à un phénomène de « pression de conformité », la démarche devrait encourager les collectivités à se montrer plus vertueuses sur le plan environnemental, par exemple en protégeant d'elles-mêmes leurs surfaces forestières menacées ;
- **un effet d'anticipation** : le document devra proposer une lecture prospective du territoire, en analysant ses forces et ses faiblesses, tout en imaginant des scénarios plus durables, en particulier en matière d'occupation de l'espace ;
- **un effet coercitif** : bien qu'ils doivent être considérés comme des mesures d'exception, les PIG pourraient donner à l'État une capacité de réaction en cas de conflits d'usages des sols (ex : gel de l'urbanisation sur un secteur sensible) ;

Une concertation qui reste à construire

La DTADD s'impose, d'abord et avant tout, comme un outil de gouvernance territoriale renouvelée entre l'État et les collectivités. Sa plus-value sera intimement liée à la qualité du processus de concertation qu'elle saura développer entre les différents acteurs. Cela nécessite, en premier lieu, de faire preuve de pédagogie afin de dissiper les malentendus autour de l'outil DTADD. Les services de l'État devront se montrer persuasifs et transparents en communiquant largement sur l'état d'avancement des réflexions qu'ils ont déjà engagées en interne. Pour s'assurer d'une légitimité et d'une autorité dans le management de ce projet de territoire, ils devront adopter des modalités de concertation créative, en expérimentant par exemple, la gouvernance à cinq initiée par le Grenelle de l'environnement, et en mettant en oeuvre une communauté d'intérêt via les réseaux professionnels et sociaux et un site collaboratif. Un copilotage devra de plus être recherché sur certaines thématiques : le GIP pourrait par exemple être associé à un travail de coproduction sur le volet littoral de la DTADD, tandis que l'ONF et le CRPF seront des structures ressources à solliciter en vue de coécrire les orientations forestières.

En conclusion, le projet de DTADD agit comme un révélateur des évolutions historiques du rôle de l'État dans l'aménagement du territoire et comme un indicateur de la géopolitique locale. Portée à l'origine par un préfet volontariste qui a cherché à renforcer et rendre plus visible l'action de l'État sur le territoire, la démarche reste pourtant fragile et incertaine. Elle repose fortement sur l'adhésion pleine et entière des collectivités, sans qui le projet risque rapidement d'avorter. Il s'agit sans doute là du principal écueil à éviter. La DTADD pose par ailleurs en filigrane la question de la définition de l'intérêt général et de sa construction. « *L'époque de l'ingénieur roi est définitivement révolue* » (Subra Philippe, 2008) et l'État n'apparaît plus comme le seul détenteur de l'intérêt public. Les collectivités entendent en effet peser plus fortement sur les politiques d'aménagement du territoire. Ce projet de DTADD constitue donc une belle occasion pour les agents de l'État de s'interroger, de manière réflexive, sur leurs pratiques, leurs représentations et le sens de leur action.

Table des matières

Remerciements 1
Résumé 3
Abstract 3
Quatre pages 5
Table des matières 11
Tables des illustrations 13
Liste des annexes 15
Introduction 17
Les DTADD, un nouvel outil d'aménagement issu du Grenelle 19
Un outil né en réaction aux anciennes DTA jugées trop lourdes et peu efficaces 19
Un outil qui cherche à institutionnaliser la notion d'« aménagement par projet » 23
Un outil livré sans mode d'emploi 30
Le projet aquitain de DTADD, une traduction régionale d'un nouvel outil de l'action publique 33
Un renouvellement de la réflexion sur l'aménagement de la forêt et du littoral aquitains 33
Une volonté de réaffirmer un positionnement fort de l'État 41
Des résistances internes et externes à dépasser 44
Vers une DTADD « forêt et littoral aquitains » partagée et opérationnelle ? 49
À la recherche des enjeux d'intérêt national portés par le territoire 49
Une plus-value sans cesse à démontrer 60
Une concertation qui reste à construire 64
Conclusion 69
Glossaire des sigles et abréviations 71
Bibliographie 75
Annexes 81

Tables des illustrations

Liste des tableaux

Tableau 1 : tableau comparatif des régimes juridiques propres aux DTA et aux DTADD __ 26

Liste des figures

Figure 1 : principe de compatibilité des documents d'urbanisme avec les anciennes DTA _ 20
Figure 2 : un exemple de réalisation de la MIACA au sein d'une UPA, l'aménagement de la ZAC « Notre Dame » à Capbreton _____ 38
Figure 3 : les différentes modalités de la concertation territoriale _____ 65

Liste des cartes

carte 1 : les sept DTA approuvées ou en cours en 2010_____ 19
carte 2 : le principe phare d'aménagement de la MIACA, l'alternance des UPA et des SEN 36
carte 3 : membres du GIP littoral aquitain_____ 41
carte 4 : périmètre de réflexion de la DTADD _____ 50
carte 5 : évolution du trait de côte sur la commune de Lacanau de 1825 à 2000 et projection à l'horizon 2040 _____ 58

Liste des encarts

Encart 1 : présentation du projet de DTADD de l'Aire Métropolitaine Lilloise (AML) ____ 30
Encart 2 : la loi de 1857, point de départ d'une campagne de plantation sans précédent __ 34
Encart 3 : carte d'identité du GIP littoral aquitain _____ 42
Encart 4 : une étude prospective menée par l'INRA pour imaginer l'avenir du massif forestier des Landes de Gascogne à l'horizon 2060 _____ 52
Encart 5 : les attendus et les écueils d'une DTADD_____ 64

Liste des annexes

Annexe 1 : liste des personnes interviewées ____ *83*
Annexe 2 : guide d'entretien ____ *85*
Annexe 3 : lettre de mission du préfet à la DREAL ____ *89*
Annexe 4 : les différentes étapes de l'élaboration de la DTADD ____ *93*
Annexe 5 : carte de la densité de population ____ *95*
Annexe 6 : carte de l'occupation du sol ____ *97*
Annexe 7 : carte des zonages paysagers ____ *99*
Annexe 8 : carte des statuts de protection des milieux naturels ____ *101*

Introduction

Les Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durables (DTADD) constituent un nouvel outil de l'action publique instauré en 2010 par la loi Grenelle II. Elles sont nées en réaction aux anciennes Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) jugées trop lourdes à mettre en œuvre et politiquement mal acceptées. En rendant les DTADD non prescriptives et non opposables, le législateur a souhaité en faire un instrument au service d'une gouvernance territoriale renforcée entre l'État et les collectivités. Deux régions géographiques ont jusqu'à présent décidé d'expérimenter cette nouvelle procédure : l'aire métropolitaine lilloise, la forêt et le littoral aquitains. À la faveur d'une mission réalisée au sein du service aménagement et logement durables de la DREAL, nous proposons d'étudier la façon dont ce nouveau dispositif est reçu, traduit et mis en œuvre en Aquitaine. Une question centrale sous-tend notre réflexion : les attendus locaux de la DTADD sont-ils conformes aux intentions initiales du législateur ?

Pour répondre à cette interrogation, nous avons opté pour une double approche : celle du commanditaire, soucieux de la faisabilité et de l'acceptation sociale de son projet, et celle du chercheur en sciences politiques, distanciée et critique par rapport à son objet. Outre la bibliographie, notre réflexion, résolument ancrée dans le champ de la sociologie de l'action publique, a été alimentée par une trentaine d'entretien semi-directifs (cf. annexes 1 et 2) et par de nombreuses observations participantes (réunions, cf. annexe 4). Ces interview ont permis d'éclairer le processus de construction de ce nouvel outil d'aménagement (« *usage narratif* ») ainsi que les pratiques et les discours des acteurs chargés de le mettre en œuvre (« *usage compréhensif* ») (Pinson et Sala Pala, 2007). Le corpus d'entretiens a été constitué selon une stratégie dite de « cœur de cible ». Dans un premier temps ont été sollicités les services de l'État concernés (DREAL, DRAAF, SGAR, MEDDTL), puis le recueil a ensuite été élargi en cercles concentriques successifs à des acteurs moins impliqués (ONF, CRPF, BRGM…).

Ce matériau a permis de structurer une analyse en trois temps :

- une première partie reviendra sur l'ambition qui a prévalu au moment de l'élaboration des DTADD au niveau national. Pourquoi et comment ce dispositif a-t-il conçu ? À travers une série d'entretiens réalisés auprès des directions centrales, mais aussi auprès de correspondants aménagement de plusieurs départements, nous tenterons de reconstituer les présupposés qui ont conduit à la genèse de ce nouvel outil d'aménagement.
- une seconde partie sera consacrée à la réception et à l'appropriation, en Aquitaine, de cette procédure DTADD. Pourquoi l'État local a-t-il décidé de se lancer dans cette démarche ? Une mise en perspective historique permettra notamment de comprendre l'émergence d'une demande locale pour renouveler le cadre de réflexion sur l'aménagement du littoral et de son arrière pays.

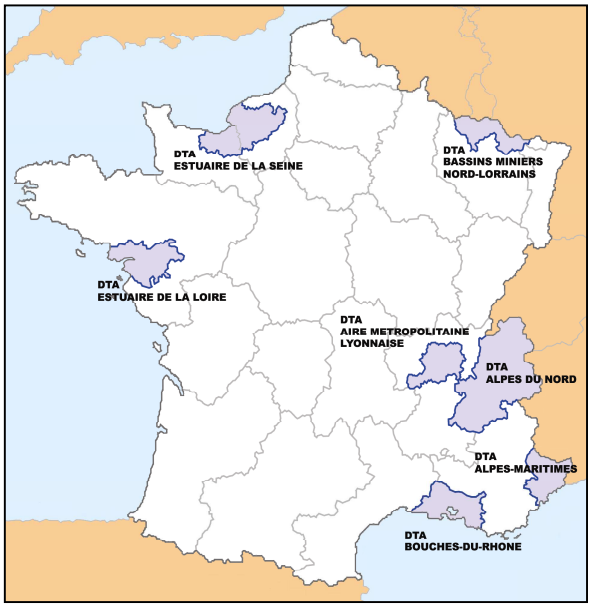
- enfin, une dernière partie, plus tournée vers l’action, esquissera les contours de cette future DTADD. Quels sont les enjeux susceptibles d’être traités à travers elle ? Quelles sont les plus-values possibles apportées par cet outil ?

Au total, cette thèse professionnelle cherchera à mettre en débat la façon dont les services territoriaux de l’État se sont emparés de ce nouveau dispositif d’aménagement du territoire. Elle s’inscrit donc véritablement dans une démarche réflexive qui vise à questionner les discours, les pratiques et les représentations des acteurs publiques.

Les DTADD, un nouvel outil d'aménagement issu du Grenelle

Un outil né en réaction aux anciennes DTA jugées trop lourdes et peu efficaces

Les anciennes DTA, un outil d'aménagement puissant mais lourd à mettre en oeuvre



carte 1 : les sept DTA approuvées ou en cours en 2010

(source : CETE SUD EST, 2006)

Créées par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, les DTADD constituent un outil original d'aménagement du territoire. Bien qu'il soit impossible à ce stade d'en dresser une évaluation *ex-ante*, il nous est apparu intéressant de revenir sur les conditions d'élaboration de ce nouvel instrument de l'action publique.

Les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) ont été créés par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT), dite loi « Pasqua », du 4 février 1995 (article L. 111-1-1 du Code de l'Urbanisme[6]). Elles font suite aux premières

[6] Extrait de l'article L. 111-1-1 du Code de l'Urbanisme : « *Des directives territoriales d'aménagement peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Ces directives peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral figurant aux chapitres V et VI du titre IV du présent livre, adaptées aux particularités géographiques locales.* »

opérations d'aménagement régionales lancées dans le courant des années 90 sous la forme d'« Exercices de Planification Territoriale Stratégique » (EPTS) testées sur 23 territoires. Dès l'origine, les DTA se présentent comme un outil expérimental. Cinq territoires sont initialement choisis, dont quatre littoraux (Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Estuaires de la Loire et de la Seine) et un montagnard (Alpes du nord). Viennent ensuite s'ajouter un ensemble urbain (l'aire métropolitaine lyonnaise) et un bassin minier en cours de reconversion (le Nord Lorraine) (cf. carte 1).

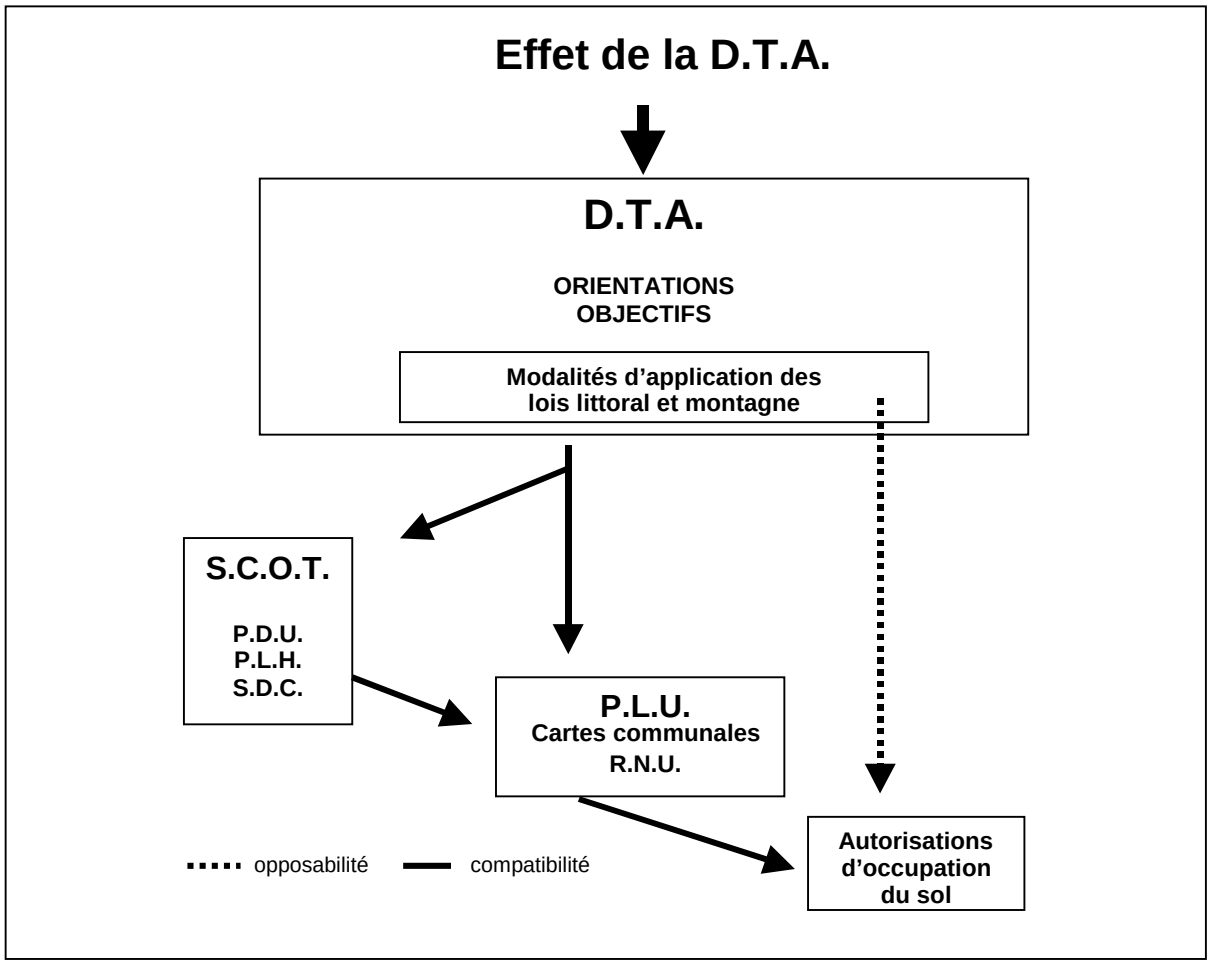


Figure 1 : principe de compatibilité des documents d'urbanisme avec les anciennes DTA

(source : DTA des Alpes-Maritimes)
PDU : Plan de Déplacements Urbains
PLH : Programme Local de l'Habitat
SDC : Schéma de Développement Commercial
R.N.U. : Règlement National d'Urbanisme

Le Code de l'Urbanisme énonce clairement qu'il s'agit d'une démarche avant tout portée par l'État qui travaille en association avec les collectivités territoriales concernées. Les lois LOADDT (Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durables du Territoire, 1999), dite loi « Voynet », et SRU (Solidarité et Renouvellement Urbains, 2000) confirment la place de l'outil DTA dans les démarches d'aménagement du territoire. Elles le rendent

opposable au tiers pour les dispositions des lois montagne et littoral et imposent un rapport de comptabilité avec les documents de planification de rang inférieur, que sont les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) (cf. figure 1) . En 2006, toutes les DTA, sauf celle des Alpes du nord (toujours en cours aujourd'hui), ont été approuvées via un décret spécifique en Conseil d'État (cf. carte 1). Au total, le dispositif couvre 46.767 km^2 et concerne 10,8 millions d'habitants. À cela, il convient d'ajouter les Schémas d'Aménagement Régionaux (SAR, loi du 2 août 1984) propres aux DOM, le Plan d'Aménagement et de Développement Durables de la Corse (PADDUC) et le Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) qui, sans en avoir l'appellation, ont pourtant la même portée juridique qu'une DTA.

Une évaluation plutôt positive conduite par le CETE

En 2006, le CETE Sud Est a réalisé une évaluation de la procédure DTA, à la demande de la Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) du ministère de l'environnement (CETE Sud Est, 2006). Le bilan qu'il dresse de l'outil est globalement plutôt favorable : « *dix ans plus tard, on peut dire que les DTA expérimentales se sont révélées être des démarches très positives et très riches* » (CETE Sud Est, 2006, p. 7). L'évaluation pointe tout de même des faiblesses dans le dispositif telles que :

- la lourdeur et la longueur des phases d'élaboration et d'approbation d'une DTA, avec dans la plupart des cas, des procédures qui s'étalent sur près de 10 ans,
- la multiplication des documents et des annexes qui visent à cerner toutes les composantes du territoire étudié, avec le risque de désorienter le lecteur et de perdre de vue les objectifs et les enjeux stratégiques d'une DTA,
- le fait qu'une DTA ne saurait se substituer aux documents de planification d'échelles plus fines, comme les SCoT et les PLU,
- la faible vision prospective des DTA qui abordent peu les enjeux de développement économique du territoire,
- l'absence de dispositifs de suivi et d'évaluation qui rend incertaine la mise en œuvre du document.

Au contraire, le rapport du CETE souligne la force des DTA, notamment parce qu'elles permettent :

- de travailler de manière transversale, en interministériel, en surmontant les logiques sectorielles et territoriales,
- de dégager des moyens importants pour la connaissance des territoires,
- de constituer une occasion d'échanges et de débats constructifs avec les collectivités territoriales,
- de légitimer l'action de l'État sur de grands territoires.

Au final, l'évaluation conduite par le CETE propose de maintenir le dispositif DTA sous sa forme actuelle en :

- simplifiant les procédures d'approbation (ex : suppression du passage en Comité National de l'Aménagement et du Développement du Territoire, CNADT),
- le rendant plus stratégique (ne traiter que de quelques enjeux d'intérêt national),
- l'encourageant à devenir plus participatif (association plus étroite des collectivités, notamment du conseil régional).

En filigrane, le bilan des DTA pose aussi la question du positionnement de l'État face aux collectivités territoriales à l'heure de la deuxième phase décentralisation des années 2000. Aux yeux des services déconcentrés audités, la DTA est un instrument en capacité de mobiliser différents acteurs pour développer une réflexion globale sur un grand territoire : « *l'État est souvent le seul à pouvoir introduire et à faire partager entre les acteurs des éléments de cohérence sur de grands territoires et entre les politiques sectorielles qui ont leurs logiques propres* » (CETE Sud Est, 2006, p. 46). Pourtant, cette posture peut lui être en partie contestée par les régions qui, avec la loi Pasqua de 1995, ont acquis également une compétence en matière d'aménagement à travers les SRADT (Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire). Aussi, le CETE ouvre le débat, en guise de conclusion de son étude, sur une convergence possible entre SRADT et DTA. L'objectif serait alors d'assurer un co-pilotage État/Région des politiques de planification territoriale à grande échelle.

Une vision critique du dispositif de la part de la DHUP

Bien qu'elle ait été commanditaire de l'étude confiée au CETE, la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP[7]) porte un regard beaucoup plus dubitatif sur les sept DTA conduites. La représentante de la DHUP interrogée pour cette recherche considère qu'elles ont été la plupart du temps inefficaces, car mal déclinées dans les SCoT et les PLU. Elle insiste sur le manque d'appropriation de l'outil par les collectivités territoriales auxquelles ont été transférées des compétences en matière d'aménagement. Tout en reconnaissant que les DTA ont permis de mieux faire appliquer les lois littoral et montagne - en identifiant par exemple les espaces littoraux à protéger au titre de l'article L. 146-6 du Code de l'Urbanisme - elle considère qu'il s'agit là d'un détournement de l'outil. De plus, la dimension économique a, toujours selon la correspondante de la DHUP rencontrée, souvent été escamotée au profit d'une vision trop protectrice du territoire.

Cette vision négative dressée par la représentante de la DHUP ne semble pas partagée par les services déconcentrés que nous avons interrogés. Dans les Alpes-Maritimes, premier territoire à s'être doté d'une DTA approuvée en 2003, l'outil est considéré comme une référence commune en matière de politique d'aménagement. De ce fait, il est ressenti comme étant très utile et confortable pour l'action de l'État. Il offre la possibilité d'avoir une vision cohérente

[7] La DGHUC constitue le « service historique » de la DHUP. Cette dernière constitue aujourd'hui l'une des trois directions rattachées à la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) du MEDDTL.

et intégrée du territoire qui dépasse le cadre des projets locaux. Même si son appropriation peut se révéler problématique et générer du contentieux, il permet aux collectivités, comme par exemple la ville de Cannes, de faciliter le dialogue avec leurs administrés autour d'un projet partagé d'aménagement. Sur le département des Bouches du Rhône, la DTA a permis de trancher entre plusieurs options d'aménagement liées en particulier au développement du port de Marseille. Elle a notamment permis d'envisager la reconversion du bassin ouest de l'agglomération marseillaise au bénéfice de Fos-sur-Mer (plus accessible pour les gros tankers grâce à ses darses en eaux profondes), tout en respectant les dispositions de la loi littoral (espaces naturels remarquables et coupures d'urbanisation cartographiés). Elle s'est également attelée au sort des villes nouvelles comme Vitrolles, Miramas, Istres, à la politique aéroportuaire ou encore à l'arrivée de la LGV (notamment avec l'installation de la gare d'Aix-en-Provence sur le plateau de l'Arbois).

Malgré l'évaluation nuancée conduite par le CETE et le ressenti plutôt positif des services chargés de l'application des DTA consultés, le dispositif a été supprimé par la loi Grenelle II pour être remplacé par les DTADD. Bien qu'il n'ait pas été possible, dans le cadre de ce travail en temps limité, de rencontrer tous les protagonistes, notamment les parlementaires, de cette évolution juridique, un faisceau d'indices convergents laisse à penser que la DHUP a joué ici un rôle déterminant. En effet, c'est au niveau du bureau des stratégies territoriales que l'article 5 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement (Grenelle 2) a été rédigé. La DHUP a en quelque sorte utilisé « *la fenêtre d'opportunité* » ouverte par le Grenelle pour mettre la question des DTA à l'agenda gouvernemental et faire passer ses options en matière d'aménagement du territoire. Elle a reçu notamment l'appui favorable de Benoist Apparu, Secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme auprès de Jean-Louis Borloo, qui a défendu le texte devant le Sénat et l'Assemblée. Pour justifier les nouvelles dispositions offertes par les DTADD, celui-ci s'est notamment positionné en réaction aux anciennes DTA : « *aujourd'hui, les collectivités locales ne peuvent rien hors la DTA. Avec les DTADD, ce sera l'inverse* » (Benoist Apparu, Assemblée nationale, séance du 31 mars 2010).

Un outil qui cherche à institutionnaliser la notion d'« aménagement par projet »

Des démarches exploratoires pour tester cette notion d'« aménagement par projet »

L'élaboration de l'article 5 relatif aux DTADD résulte d'un assez long processus de maturation. Il commence avec la révision des SAR ultramarins[8] que le bureau des stratégies territoriales (DHUP) a suivi de près. Ce dernier souhaite en prolonger la réflexion en proposant au gouvernement un outil qui permette à l'État d'intervenir sur des espaces à

[8] Schéma d'Aménagement Régional élaboré par le conseil régional, approuvé en Conseil d'État et ayant une valeur prescriptive (loi du 2 août 1984).

enjeux, au côté des collectivités. Il veut promouvoir un cadre de cohérence partagé évolutif dans la durée. Le diagnostic territorial devrait alors s'articuler sur quelques enjeux ciblés afin de garantir une démarche d'aménagement rapide, efficace et coordonnée. Dans cet esprit, la DHUP propose de baptiser ce nouvel outil « Orientations Stratégiques d'Aménagement et de Développement Durables » (OSADD). Le principe d'une OSADD est testé en grandeur nature sur le site de la Défense au cours de l'année 2009. L'État, les élus des communes de Courbevoie et de Puteaux, appuyés par un cabinet extérieur d'architectes, travaillent conjointement pour dessiner de grandes orientations pour l'aménagement de la Défense. Ces dernières seront ensuite reprises et déclinées dans les PLU des deux communes considérées.

En parallèle, la DHUP lance en 2006 une démarche exploratoire d'aménagement portant à la fois sur la montagne (atelier montagne, trois sites choisis) et le littoral (atelier littoral, huit sites pilotes sélectionnés). Les lauréats retenus dans le cadre de ces ateliers nationaux sont des territoires à enjeux dans lesquels les élus s'engagent, aux côtés des services de l'État, à porter un projet d'aménagement. Ils bénéficient alors de l'appui d'une équipe extérieure, pluridisciplinaire et de haut niveau, qui travaille à leur côté pendant un an et demi. Ces consultants sont chargés de faire émerger des enjeux et des valeurs partagés pour le territoire. En apportant un regard neuf, ils contribuent à débloquer des situations et à penser l'aménagement non plus comme une somme de contraintes et de protections réglementaires, mais comme un projet à co-construire. Le développement économique doit être organisé et anticipé pour permettre la protection des espaces les plus fragiles. Le pari consiste à convaincre les élus de la démarche pour qu'ils déclinent ensuite naturellement les principes d'aménagement retenus dans leurs documents de planification (sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours au rappel à la loi).

La perte d'opposabilité des DTADD, un point qui fait débat

Forte de cette expérience, la DHUP rédige en 2009 un projet de loi dans l'esprit des OSADD. Elle souhaite proposer un nouvel outil d'aménagement, contractuel et construit autour d'une démarche projet. Le cabinet du ministre de l'écologie ne retient toutefois pas l'appellation d'OSADD pour lui préférer celle de « Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durables ». Ce faisant, il inscrit les DTADD dans la continuité des DTA. La question de l'opposabilité de ces nouvelles directives est par ailleurs âprement discutée au moment de l'élaboration du projet de loi. La DATAR en particulier s'oppose fortement à la DHUP pour maintenir le caractère prescriptif des DTADD. La DTA en cours des Alpes du Nord cristallise ces divergences d'appréciation. En effet, la démarche entreprise sur ce territoire par l'État local depuis une dizaine d'années, contre une partie des élus locaux opposés à la définition d'un cadre juridique et contraignant pour l'aménagement des stations de sports d'hiver, risque d'être compromise par ces nouvelles dispositions législatives. Au final, un arbitrage a lieu au plus haut sommet de l'exécutif. Les services du Premier Ministre (Matignon) entérinent le caractère non opposable des DTADD. Le projet de DTA des Alpes du Nord, pratiquement finalisé (stade de l'enquête publique), est provisoirement gelé et

requalifié en DTADD. Il perd de fait son caractère prescriptif d'encadrement et de limitation des domaines skiables qui en faisait pourtant sa force.

Au final, les DTADD apparaissent comme des objets hybrides, à mi-chemin entre les DTA ancienne génération et les OSADD, outil expérimental d'aménagement. Leur objectif est défini par l'article 5 de la loi portant Engagement National pour l'Environnement (ENE)[9]. Si elles ne sont pas prescriptives, le législateur laisse en revanche la possibilité à l'autorité administrative, dans les douze ans qui suivent la publication de la DTADD, de prendre des PIG (Projets d'Intérêt Général) pour « *les projets de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou des espaces soumis à des risques, les constructions, les travaux, les installations et les aménagements nécessaires à la mise en œuvre de cette directive territoriale d'aménagement et de développement durables* » (article L. 113-4 du Code de l'Urbanisme). L'élaboration des DTADD se fait toujours sous la responsabilité de l'État, en association avec les collectivités territoriales concernées (article L. 113-2 du Code de l'Urbanisme). Elles sont précédées d'une évaluation environnementale, et approuvées en Conseil d'État.

Comment interpréter ces évolutions législatives ? Le principal changement par rapport aux DTA réside dans la perte de l'opposabilité immédiate des DTADD : celles-ci ne s'imposent plus aux autres documents de planification territoriale. Leurs effets reposent sur un principe de subsidiarité : les collectivités sont incitées à traduire et à transcrire les orientations de la DTADD dans leurs documents de planification (SCoT, PLU). La possibilité d'avoir recours à des PIG[10] (cf. tableau 1) en cas de dérives constatées est hypothétique : on voit mal un préfet se lancer dans cette procédure sur de vastes territoires sans une consultation préalable des acteurs locaux. Par ailleurs, le risque de contentieux invoqué pour justifier la perte d'opposabilité des DTA, pourrait être paradoxalement plus important avec des PIG. En effet, définis sans concertation, ils peuvent introduire des motifs de contestation sur leur bien fondé. Par conséquent, les PIG ne constituent certainement pas un moyen détourné de rendre les DTADD opposables. Autrement dit, ces dernières sont vidées de leur portée juridique. Ce faisant, le législateur est allé au-delà des préconisations du CETE, qui à aucun moment dans l'évaluation du dispositif DTA, ne voulait supprimer leur caractère d'opposabilité. Ces nouvelles dispositions juridiques posent également la question du devenir des six DTA déjà

[9] L'articles L. 113-1 du Code de l'Urbanisme définit le champ d'intervention des DTADD : « *Des directives territoriales d'aménagement et de développement durables peuvent déterminer les objectifs et orientations de l'État en matière d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, de développement des communications électroniques, de développement économique et culturel, d'espaces publics, de commerce, de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des paysages, de cohérence des continuités écologiques, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des territoires présentant des enjeux nationaux dans un ou plusieurs de ces domaines.* ».

[10] Les PIG sont définis notamment par les articles L. 121-9 et R. 121-3 et 4 du Code de l'Urbanisme. Établis par arrêté préfectoral pour une durée de trois ans renouvelables, ils s'imposent aux documents d'urbanisme comme une servitude. Ils permettent par exemple de geler l'urbanisation sur des terrains, en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement présentant un caractère d'utilité publique, en attendant qu'une procédure d'expropriation intervienne.

approuvées en Conseil d'État. A priori, elles ne seront pas « déclassées » en DTADD, tant que les modifications apportées ne remettent pas en cause « l'économie générale » du document.

	DTA	DTADD
Textes de référence	Loi LOADT du 4 fev. 1995, article L. 111-1 du Code de l'Urbanisme	Loi ENE du 12 juillet 2010, articles L. 113-1 à L. 113-6 du Code de l'Urbanisme
Champs d'application	Fixe les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Précise les modalités d'application des lois littoral et montagne	S'applique à des territoires présentant des enjeux nationaux dans au moins l'un des domaines suivants : urbanisme, logement, transports et déplacements, développement des communications électroniques, développement économique et culturel, espaces publics, commerce, préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, sites et paysages, cohérence des continuités écologiques, amélioration des performances énergétiques et réduction des émissions de gaz à effet de serre
Portée juridique	Rapport de compatibilité avec les SCoT et les PLU, opposable au tiers pour les dispositions prises au titre des lois littoral et montagne	Possibilité de prendre des PIG dans les 12 ans qui suivent l'approbation de la directive
Validité	Pas de terme de validité	Pas de terme de validité (cependant au-delà de 12 ans, plus de possibilité de prendre des PIG)
Elaboration	À l'initiative de l'État (ou à la demande d'une région) en association avec les collectivités concernées	À l'initiative de l'État en association avec les collectivités concernées
Approbation	En conseil d'État, après avis des collectivités et enquête publique	En conseil d'État, après avis des collectivités et évaluation environnementale
Modification ou révision	Modification possible, après enquête publique, par le représentant de l'État dans la région si elle ne porte pas atteinte à l'économie générale du document. Sinon, la DTA passe dans le régime des DTADD	Simple décret en Conseil d'État si la modification ne porte pas atteinte à l'économie générale du document. Sinon, nécessité d'une nouvelle évaluation environnementale et d'une nouvelle procédure de consultation, puis passage en Conseil d'État.
Projets approuvés	Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, estuaires de la Loire et de la Seine, aire métropolitaine lyonnaise, bassin minier nord lorrain	
Projets en cours		Aire métropolitaine lilloise, forêt et littoral aquitains, Alpes du Nord

Tableau 1 : tableau comparatif des régimes juridiques propres aux DTA et aux DTADD

Une « fenêtre d'opportunité » ouverte par le Grenelle

Cette reconstitution, très partielle, du processus décisionnel met en évidence le poids du cadre contextuel (Grenelle de l'Environnement favorable aux DTADD) ainsi que des effets contingents (changement d'appellation de l'instrument au niveau du cabinet ministériel). La mise à l'agenda gouvernemental de la réforme des DTA répond assez bien au modèle de convergence des flux proposé par John Kingdon (cité par Hassenteufel, 2008, p. 55).

- « *Le flux des problèmes* » (« *problem stream* ») : le conflit larvé autour du projet de DTA des Alpes du Nord alerte l'attention des pouvoirs publics nationaux. La contestation est notamment portée par le député-maire d'Annecy-le-Vieux (Bernard Accoyer), par ailleurs président de l'Assemblée nationale, qui craint qu' « *une DTA, définitive, « vitrifiée », ne vienne interdire tous les projets à venir* » ou encore que « *les solutions retenues ne soient des solutions aboutissant à de l'immobilisme* » (Interview France-Bleu Pays de Savoie en date 17 novembre 2009).
- « *Le flux des politiques publiques* » (« *policy stream* ») : le ministère de l'écologie, à travers les OSADD ou les ateliers nationaux montagne et littoral, mène en interne une expérimentation sur des méthodes d'aménagement plus participatives et moins contraignantes. De plus, la pratique des six DTA menées jusqu'à leur terme montre qu'une implication des élus locaux, au moment de leur élaboration, est indispensable. Il apparaît donc nécessaire de faire évoluer l'outil.
- « *Le flux de la politique* » (« *political stream* ») : le gouvernement est engagé dans une opération politique sans précédent, le Grenelle de l'Environnement, qui tente notamment d'institutionnaliser un nouveau modèle de gouvernance entre l'État et ses partenaires.

C'est la convergence de ces trois flux qui a ouvert une « *fenêtre d'opportunité* » (Hassenteufel, 2008, p. 39-58), permettant la promulgation des DTADD comme un nouvel instrument de l'action publique. La DHUP, et en particulier le bureau des stratégies territoriales, est intervenue comme « un véritable entrepreneur de cause » au sein de l'appareil administratif. Elle est parvenue, par un processus de mobilisation interne, à faire inscrire le projet de loi DTADD à l'agenda politique (« *modèle silencieux* » de l'anticipation, propre à l'administration, formalisé par Garaud et présenté par Hassenteufel, 2008, pp. 54). La reconstitution du travail législatif illustre par ailleurs un processus décisionnel multiple : le législateur, le gouvernement, les services de l'État y participent avec chacun leurs propres intérêts et stratégies.

Des DTA aux DTADD, la transition d'un « État stratège » à un « État animateur »

Par ailleurs, cette refonte des DTA permet également de saisir l'importance des dimensions cognitives, « *c'est-à-dire des valeurs et des représentations qui orientent le comportement des acteurs* » (Hassenteufel, 2008, p. 73) dans le processus de décision. En effet, au-delà des enjeux de lutte d'influence et de pouvoir entre directions centrales, les divergences d'appréciation entre, la DATAR d'un côté et la DHUP de l'autre, traduisent plus globalement deux conceptions opposées du rôle de l'État dans l'aménagement du territoire :

- une vision « datarienne » qui défend l'idée d'un État stratège qui, à travers des documents de planification à l'échelle régionale, serait capable de décliner des grandes orientations pour un territoire,
- une vision « dhupienne » beaucoup plus horizontale qui prône un aménagement « par projet » sur de plus petites échelles, localement négocié et discuté ; dans ce modèle,

l'État n'impose rien aux collectivités et n'est légitime que par sa capacité à mobiliser une expertise sur le long terme.

Cette dichotomie est volontairement exposée de manière caricaturale. En effet, au sein de chacune de ces directions, des points de vue personnels divergents peuvent être observés. Toutefois, le jeu institutionnel, en particulier au moment des arbitrages interministériels, favorise des prises de positions assez tranchées qui ne reflètent pas forcement la diversité des sensibilités au sein de ces institutions.

Finalement, l'approche portée par la DHUP l'emporte, probablement parce qu'elle rencontre un écho favorable auprès de la majorité présidentielle. Face à l'opposition, cette dernière défend la thèse d'un document négocié sur le mode contractuel avec les collectivités : « *La DTADD, qui n'est pas opposable, va permettre de fixer les orientations d'une véritable politique l'aménagement du territoire dans un contexte de contractualisation et de négociation* » (Patrick Ollier, UMP, Assemblée nationale, séance du 31 mars 2010). Parce qu'elles proposent une nouvelle forme de gouvernance territoriale, basée sur la recherche du consensus négocié et un principe de coportage du projet entre l'État et les collectivités, les DTADD s'inscrivent bien dans l'esprit du Grenelle de l'Environnement.

L'évolution des DTA vers les DTADD n'est donc pas une réforme technique ou sémiotique, mais politique. Elle est révélatrice des transformations du rôle de l'État, qui se positionne désormais plus en animateur qu'en prescripteur : « *L'État dirigiste est dès lors censé faire place à un État animateur ou coordonnateur, non interventionniste et menant principalement des actions de mobilisation, d'intégration et de mise en cohérence* » (Lascoumes et Le Galès, p. 362). La DHUP, et notamment le bureau des stratégies territoriales, s'inscrit en opposition à une vision juridique de l'aménagement dans lequel l'État aurait une légitimité par la force prescriptive des projets qu'il porterait. Il ne serait plus en mesure d'imposer quoique ce soit aux élus en matière de planification territoriale. En revanche, il pourrait faire valoir une certaine capacité d'anticipation, une grille de lecture originale du territoire. Cette conception traduit la transition d'un « *État administrateur* » à un « *État médiateur* » (Gaudin, 1999, p. 212). Cette recomposition du rôle de l'administration a été particulièrement bien analysée par Jacques Donzelot et Philippe Estèbe. Ces auteurs ont montré comment, dans les années 1990 à travers la politique de la ville, émerge la figure d'un « *État animateur* » (Donzelot et Estèbe, 1994). Celui-ci cherche à retrouver une légitimité perdue face à des élus locaux qui ont désormais acquis un vrai pouvoir décisionnel. Cette posture est en réalité plus souvent subie que désirée : en effet, l'État n'a plus, ni les moyens, ni les ressources pour réaliser, seul, un diagnostic de territoire suffisamment pertinent. Aussi cherche-t-il à endosser un rôle de régulateur, « au dessus de la mêlée » en participant à la réflexion collective, tout en faisant le deuil de ses ambitions planificatrices.

Le passage des DTA aux DTADD est tout à fait symptomatique de cette transition : sans portée prescriptive, elles apparaissent aujourd'hui bien comme des formes contractualisées d'aménagement du territoire. Leur valeur juridique est cependant plus élevée que des contrats de pays par exemple, puisque les DTADD font l'objet d'un passage en Conseil d'État. Cette

procédure leur donne une certaine solennité sans toutefois les rendre opposables. On peut également imaginer que cet approbation en Conseil d'État joue aussi un rôle de filtre en sélectionnant les projets les mieux aboutis et les plus motivés. Dans son ouvrage « *Gouverner par contrat* », Jean-Pierre Gaudin soulève avec acuité les questions posées par le recours de plus en plus généralisé à la contractualisation avec les collectivités pour aménager le territoire. À travers elle, c'est bien le problème de la définition, aujourd'hui multiple, de l'intérêt général qui est soulevé. Comment peut-il être localement négocié ? L'État, et en particulier les « grands corps » qui le représentent ne sont plus aujourd'hui les seuls dépositaires de l'intérêt général pour justifier une politique d'aménagement. Celui-ci revêt en réalité des connotations multiples - économiques, environnementales et sociales - selon le point de vue de l'énonciateur considéré. « *Comment dénouer l'écheveau de ces significations, imbriquées dans une formule employée à tout propos ?* » (Gaudin, 1999, p. 55). Il ne nous appartient pas de répondre ici à ces questions, dont certaines renvoient au champ de la philosophie politique. Nous voulons montrer simplement en quoi, ce nouvel outil de l'action publique n'est pas neutre dans la formulation et l'application de l'« intérêt général ».

Un effet contraignant auto-produit

Bien qu'elles n'emportent pas de conséquences juridiques réglementaires, les DTADD peuvent, malgré tout, avoir des effets contraignants par un phénomène de convergence cognitive des acteurs impliqués. Celui-ci a été notamment décrit par Pauline Ravinet dans le cadre du processus de Bologne, à travers lequel les États membres de l'Union Européenne ont entrepris des réformes de leurs cursus universitaires pour imposer le système « Licence, Master, Doctorat » (Ravinet, 2007). La gouvernance a ici auto-défini son propre cadre de contraintes, partagées et déclinées ensuite par les participants dans chacun de leur pays. Ce processus auto-construit s'est imposé comme un mode de régulation alternatif, qui fonctionne plus par des logiques d'influence, de pression de conformité que d'autorité et de sanction. Il s'agit d'une nouvelle façon de mettre en scène la politique à travers des négociations plus horizontales et informelles. Dans leur ouvrage « *Gouverner par les instruments* », Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès montrent comment les outils de l'action publique peuvent produire leurs effets propres, et devenir autonomes par rapport aux objectifs initiaux des politiques publiques qui les sous-tendent. Aussi, par analogie, on peut imaginer que les DTADD puissent devenir un cadre auto-contraignant auquel les acteurs s'identifieront, et cela même si elles reposent sur du « soft law » (droit mou).

Au total, l'élaboration des DTADD vise à institutionnaliser la notion d'aménagement par projet, jusque là traitée de manière plutôt expérimentale par l'État. Toutefois, il ne suffit pas d'édicter une loi pour contraindre les acteurs à modifier leurs pratiques et leurs représentations. Encore faut-il accompagner ce processus d'outils de traduction pour que les services déconcentrés puissent comprendre et s'approprier les intentions du législateur. C'est sans-doute là l'une des faiblesses du dispositif DTADD.

Un outil livré sans mode d'emploi

Le manque d'accompagnement de la part des directions centrales

Des problématiques avant tout urbaines sur l'AML

- Une DTA AML consacrée à un territoire urbanisé
- Une zone géographique restreinte mais très densément peuplée (conurbation de 2,5 millions de personnes)
- Une problématique centrale : la cohérence entre le développement de la trame urbaine, la qualité fonctionnelle de la trame de transports, la préservation et le développement de la trame verte, bleue et jaune

Une antériorité du projet nordiste

- Un périmètre issu des réflexions de la DATAR sur les territoires transfrontaliers début 2000, qui s'appuyait sur les travaux de l'OREAM (Organisme Régional d'Etude et d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine) Nord Pas-de-Calais des années 1970
- Une réflexion amorcée depuis bientôt deux ans. À l'origine, un risque de saturation des réseaux de transport qui pose la question de la planification de l'urbanisation sur le territoire de l'AML
- Un conseil régional qui lance l'idée d'une planification régionale à travers une Directive Régionale d'Aménagement (DRA, appellation locale). L'État qui répond à cette aspiration en proposant l'outil DTADD
- Un premier diagnostic de territoire réalisé en régie par la DREAL
- Une volonté de boucler la DTADD (décret en conseil d'État) d'ici 2013

Une réelle demande politique locale

- Une véritable volonté des collectivités territoriales, notamment du conseil régional, d'avoir un cadre de cohérence partagé des politiques publiques territoriales

Une concertation élargie dès le début

- Toutes les collectivités territoriales et locales (CR, CG, EPCI) qui participent à la démarche dès la phase de diagnostic du territoire
- Des agences d'urbanisme associées très étroitement aux études préalables

Une ambition d'aller vers un projet de territoire partagé

- Une volonté du préfet d'utiliser la DTADD comme un outil préalable à la négociation du CPER parce qu'elle identifie les moyens, les outils réglementaires et financiers à concentrer sur le territoire
- Une vision d'une DTADD comme un super projet de territoire partagé
- Une démarche pragmatique qui intègre tous les projets des communes à l'horizon 2020 et qui cherche à en faire émerger un sens soutenable et partagé

Des moyens conséquents alloués à la démarche

- Des moyens alloués par la DGALN et par la DGITM conséquents pour réaliser les diagnostics de territoire
- Un architecte urbaniste de renom (Bernardo Secchi) sollicité pour mener une réflexion parallèle

Encart 1 : présentation du projet de DTADD de l'Aire Métropolitaine Lilloise (AML)

Le texte sur les DTADD n'a pas encore bénéficié de décrets ou de circulaires d'application. Bien qu'il s'agisse d'un cas classique dans le processus législatif français, ce défaut d'explicitation et de pédagogie de la réforme n'en est pas moins problématique pour sa mise en œuvre effective et immédiate. Les décrets d'application, prévus pour la fin 2011, devraient préciser les modalités d'organisation de la concertation. Deux territoires ont néanmoins

décidé de se lancer dans une démarche DTADD, l'aire métropolitaine lilloise, la forêt et le littoral aquitains. Cette chronologie invalide en tout cas le modèle séquentiel, très théorique, de Jones (Muller, 2009, p. 24) : la mise en œuvre de la réforme précède ici la décision (si l'on considère le décret d'application comme l'acte ultime de la décision politique). Au-delà de cet avatar classique de la vie administrative française, on peut toutefois s'interroger sur l'absence d'accompagnement et de soutien de la part des directions centrales, notamment de la DHUP, aux travaux préparatoires à la DTADD aquitaine. S'agit-il d'une attitude délibérée face à un projet local qui ne répond pas totalement aux intentions du législateur ? Il est difficile de répondre à cette question. En tout cas, la DHUP semble plus impliquée sur la réflexion menée en Nord-Pas de Calais, probablement parce que la démarche semble, là-bas, s'appuyer sur une réelle demande politique (cf. encart 1).

Par ailleurs, ce défaut d'accompagnement des DTADD entraîne inévitablement des spéculations sur la portée réelle de ce nouvel instrument. Sa mise en œuvre risque donc d'être tâtonnante tant que les décrets d'application ne seront pas publiés. Dans les services de l'État local interviewés en Aquitaine, les connaissances sur les attendus de ce nouvel instrument de l'action publique sont très fragmentaires. Au niveau national, la « greffe » ne semble pas non plus avoir pris. Aucun des territoires à enjeux, cités dans le rapport du CETE comme pertinents pour faire l'objet d'une réflexion concertée en matière d'aménagement (ex : le Grand Toulouse, le massif pyrénéen, le couloir rhodanien, le sillon rhénan, le territoire transfrontalier franco-génevois), ne s'est pour l'instant lancé dans une démarche de type DTADD.

La DTADD, un outil pour l'instant peu mis en œuvre sur les territoires

Comment expliquer ce relatif échec, en termes d'appropriation, de l'outil DTADD au niveau national ? Elle peut traduire un manque d'enthousiasme et d'adhésion à la démarche de la part des territoires. Cette hypothèse serait inquiétante car elle signifierait que les DTADD seraient en quelque sorte « mortes-nées ». Cet échec relatif serait ainsi causé par un défaut de cadrage cognitif partagé entre l'administration centrale et ses services déconcentrés. Les cas d'outils d'aménagement « fantômes » ne manquent malheureusement pas. On citera par exemple le cas des Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) créés par la loi du 7 juillet 1983 et quasiment jamais mis en application pour cause de lourdeur des procédures administratives. En effet, en 2005, date de modification du dispositif juridique pour le rendre plus souple et attractif, seuls deux SMVM avaient été approuvés (celui du Bassin de Thau dans l'Hérault et du Bassin d'Arcachon en Gironde[11]). Les directives paysagères, créées par la loi 8 janvier 1993 « sur la protection et la mise en valeur des paysages », constituent un autre exemple de procédures « orphelines » : en presque vingt ans d'existence, elles n'ont été mises en place

[11] Pour ce dernier exemple, il faut toutefois souligner, que malgré ses imperfections le SMVM a permis, grâce à un engagement fort de l'État, de trancher des questions récurrentes que les acteurs locaux n'arrivaient pas à régler.

que sur deux territoires (les Alpilles dans les Bouches du Rhône et le Mont Salève en Haute Savoie)

On peut toutefois avoir une autre lecture du faible écho rencontré par les DTADD sur les territoires. En effet, le manque d'accompagnement et de promotion de l'outil de la part de l'administration centrale peut traduire une volonté de ne pas vouloir imposer « par le haut », un nouvel instrument de l'action publique. Cheville ouvrière de ce nouveau dispositif, la DHUP pourrait ainsi attendre l'émergence de projets de DTADD qui soient localement désirés et politiquement portés. Par ailleurs, l'absence de « mode d'emploi » peut être interprétée comme une liberté offerte par le législateur aux acteurs locaux pour inventer leur propre référentiel procédural. Certains exemples administratifs montrent, que si le pari est osé, il peut néanmoins fonctionner. La construction des Orientations Régionales de Gestion et de Conservation de la Faune et de ses Habitats (ORGFH) qui, dans chacune des régions françaises, a réuni chasseurs et naturalistes pour définir conjointement une politique de gestion des espèces animales, s'est ainsi faite sans règle du jeu préalablement définie. Les acteurs ont, localement et ensemble, bâti leur propre démarche au fur et à mesure de l'avancement des discussions. Soulignons toutefois que pour les ORGFH il s'agissait d'une démarche obligatoire, ce qui n'est pas le cas des DTADD qui sont facultatives.

Après avoir analysé au niveau national les variables contextuelles qui ont abouti à l'émergence de cet outil DTADD, nous proposons maintenant de comprendre comment dans le contexte aquitain, les services de l'État local s'en sont emparés.

Le projet aquitain de DTADD, une traduction régionale d'un nouvel outil de l'action publique

Après avoir analysé la construction de ce nouveau dispositif de l'action publique au niveau national, nous proposons maintenant d'étudier la façon dont l'État local se l'est approprié.

Un renouvellement de la réflexion sur l'aménagement de la forêt et du littoral aquitains

Pour comprendre l'émergence du projet de DTADD forêt et littoral aquitains, il convient de dresser à grands traits l'historique de ce territoire.

Le boisement des Landes de Gascogne, « une œuvre civilisatrice »

À la veille de la révolution de 1789, la forêt originelle des Landes de Gascogne, constituée en majorité de peuplements mixtes (feuillus divers, pin maritime), ne subsiste plus que sur quelques 100 000 ha. Brûlée et défrichée par les paysans pour y faire paître leurs troupeaux de moutons, elle est convertie en parcours de lande à genets, d'ajoncs et de brandes. Les sols sablonneux et acides, ne permettent pas le développement de cultures céréalières autres que vivrières (millet, seigle). Le paysage est également dominé par des terrains marécageux et des dépressions fangeuses où règne le paludisme. Certains villages sont par ailleurs menacés par l'avancée des dunes que la lande à hautes herbes ne peut contenir. L'église de Soulac est ainsi totalement ensablée en 1858. Les bergers sont alors stigmatisés : on les accuse d'être « *égoïstes, routiniers, ignares, imprévoyants, paresseux* ». On parle d'eux comme des « *peuplades d'êtres sauvages* », des « *abrutis* », « *bornés* », « *gardant des troupeaux faméliques dans un désert insalubre* » (propos cités par Nougarède, 1995, p. 277). Pour remédier à l'ensablement qui menace d'engloutir des villages entiers, les techniques de fixation des dunes, à base de plantations d'ajoncs, de genêts sur les portions les plus instables et de semis de pins maritimes ailleurs, sont systématisées. Nicolas Brémontier (1738-1809), ingénieur des Ponts et Chaussées en poste à Bordeaux à partir de 1784 joue un rôle décisif : il obtient le soutien de l'État qui, par décret du 2 juillet 1801, ordonne le boisement de l'ensemble du littoral landais.

Un autre ingénieur des Ponts et Chaussées, Jules Chambrelent (1817-1893), s'attèle à assainir les Landes de Gascogne grâce à la constitution d'un réseau perfectionné de fossés, appelés localement des « crastes ». Cette politique de boisement et de drainage est encouragée par Napoléon III qui promulgue une loi en ce sens en 1857 (cf. encart 2). Elle est justifiée par des raisons économiques (mise en valeur du territoire), militaires (le goudron issu de la gemme est indispensable au calfeutrage des navires) et hygiénistes (assainissement des marais pour faire disparaître les miasmes). Vécue comme une véritable « œuvre civilisatrice », cette entreprise

de mise en valeur d'un territoire déshérité, sans précédent dans l'histoire de l'Europe, se fait à l'encontre des communautés locales qui voient peu à peu leurs pacages et leurs parcours d'estive disparaîtrent au profit des zones de reboisement.

Votée le 19 juin 1857, la loi dite « *d'assainissement et de mise en culture des Landes de Gascogne* » prévoit que « *dans les départements des Landes et de Gironde, les terrains communaux seront assainis et ensemencés en bois aux frais des communes qui en seront propriétaires. Au cas où elles ne pourraient ou ne voudraient le faire, l'État y pourvoirait. Pour récupérer leurs biens, les communes devraient rembourser le capital avancé ainsi que les intérêts, sur le produit des coupes et exploitation* (…) *L'ensemencement pourra s'étaler sur 12 ans et les parcelles assainies dont le sol pourrait être mis en culture, seront vendues ou affermées par des communes* (…) *Pour desservir ces forêts, des routes dites agricoles seront construites et entretenues par l'État. Les communes fourniront gratuitement les terrains nécessaires* ».

La loi s'articule sur trois points principaux :

- l'obligation faite aux communes d'assainir leurs terrains, via le creusement de réseaux de « crastes » (fossés de drainage) à leurs frais,
- la vente des communaux à des propriétaires privés, à raison d'un douzième chaque année,
- l'engagement des propriétaires de réaliser, à leur charge, les travaux de plantation nécessaire.

En pratique, les terrains seront surtout acquis par la bourgeoisie locale, aboutissant de fait à une privatisation des communaux. Les bergers landais, pour la plupart en situation de métayage, assisteront, impuissants, à la disparition de leurs parcours de pâturage. La lande et les marécages seront systématiquement convertis en plantations de pins maritimes. Le système traditionnel agropastoral sera ainsi remplacé en quelques décennies par une économie sylvicole basée sur l'extraction de la gemme, puis plus tard sur l'exploitation du bois.

Encart 2 : la loi de 1857, point de départ d'une campagne de plantation sans précédent

L'émergence du tourisme balnéaire au XIX^{ème} siècle

L'histoire du littoral est, elle aussi, parsemée de grandes figures historiques. En 1852, deux frères, Emile et Isaac Pereire, qui ont fait fortune dans la finance, achètent quelques 10 000 ha de marais et de dunes du côté d'Arcachon et y font venir le chemin de fer. D'un hameau de pêcheur, la commune devient, en l'espace de quelques décennies, une cité balnéaire de plusieurs milliers d'habitants connue dans l'Europe entière. Les considérations hygiénistes favorisent la mode des bains de mer dont on dit qu'ils auraient des vertus curatives. Napoléon III, joue, là aussi, un rôle important : en accompagnant l'impératrice Eugénie à Biarritz, il contribue à la notoriété de la côte basque, desservie par le chemin de fer à partir de 1857. Dans la première moitié du XX^{ème} siècle, des grands noms des arts et des lettres (Toulouse Lautrec, Sarah Bernhardt, Charles Gounod) vont en villégiature dans des stations balnéaires en plein essor, telles Biarritz, Hossegor ou Arcachon (Mission littoral, 2002).

En parallèle à cette fréquentation aristocratique, la côte aquitaine accueille des enfants des classes défavorisées, envoyés sur le littoral pour des raisons sanitaires et sociales dans des colonies de vacances. Des structures d'hébergement sont créées pour répondre à cette demande. À partir des premiers congés payés de 1936, un tourisme plus populaire émerge. Face à cette nouvelle clientèle, l'offre se structure autour de campings, de villages de

vacances et de résidences secondaires. Un urbanisme de petites maisons basses construites, au bord de mer et souvent en front de dune, se développe à partir de l'entre-deux-guerres.

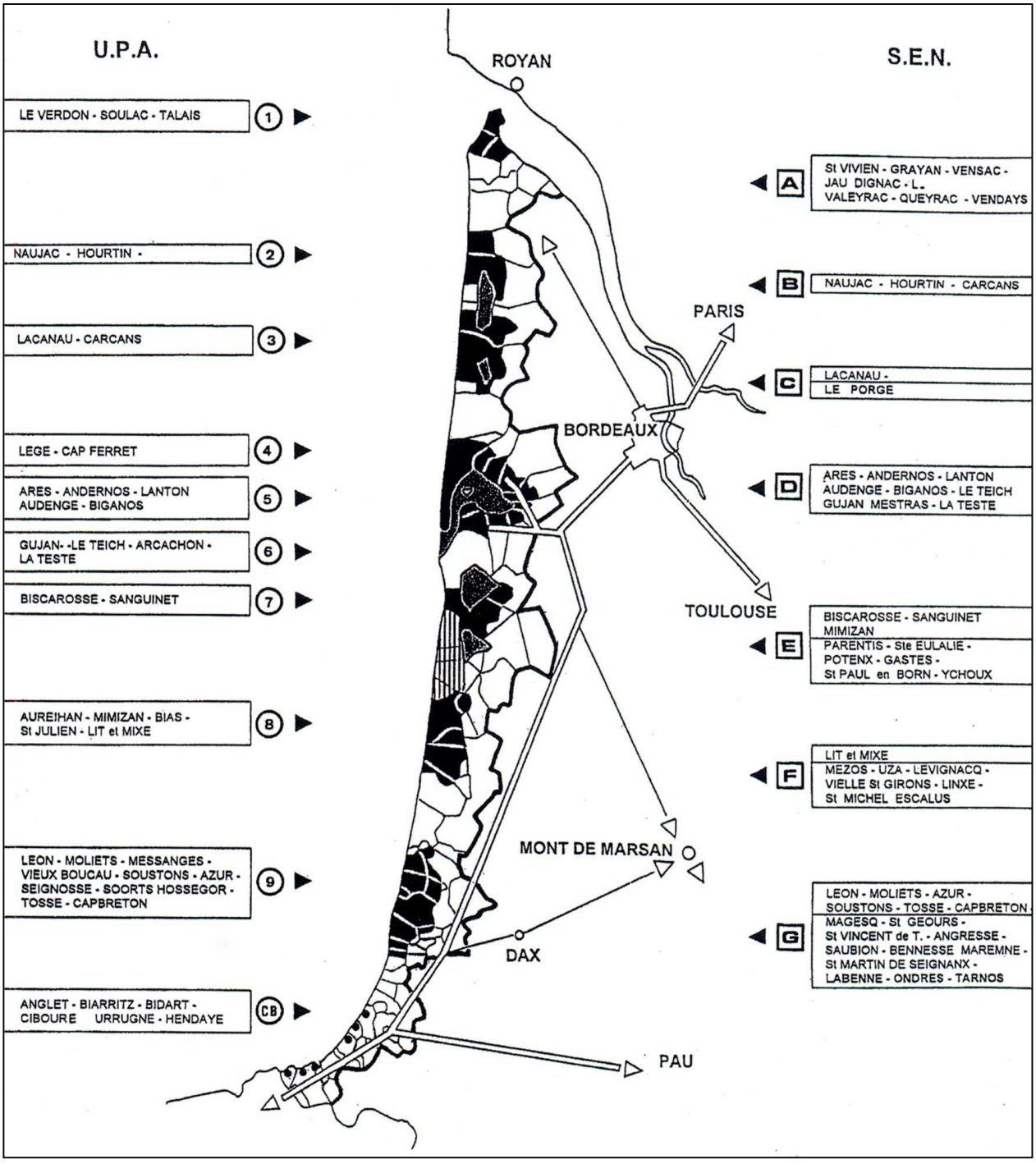
La MIACA, premier « grand geste d'aménagement » pour la côte aquitaine

À partir des années 1960, une réflexion s'engage au niveau national, pour faire du tourisme une ressource économique pour la France. C'est le début par exemple du « plan neige » (1961), vaste chantier d'équipement des massifs montagneux en remontées mécaniques et en hébergements pour accompagner le tourisme de masse et la civilisation des loisirs alors en plein essor. Le littoral n'est pas en reste : à partir de 1963 sont créés des Missions Interministérielles d'Aménagement (MIA), « *structures administratives légères, dépourvues de personnalité morale, créées pour atteindre un objectif précis et composées de représentants des différents ministères intéressés* » (Madiot et Le Mestre, 2001, p. 29). Elles ont pour vocation de promouvoir le tourisme balnéaire sur les littoraux français. Des MIA sont créées en Languedoc-Roussillon (1963), dans les DOM-TOM (1965), en Corse (1966). En Aquitaine, une Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte Aquitaine (MIACA) voit le jour en 1967. Philippe Saint-Marc, énarque et pionnier de l'écologie en prend la tête pour trois ans, mais c'est surtout Emile Biasini, administrateur civil issu du ministère des affaires culturelles qui, de 1970 à 1985, marquera de son empreinte l'histoire de la MIACA.

Composée de personnalités aux profils variés (urbanistes, paysagistes, géomorphologues…), la MIACA constitue le premier « grand geste d'aménagement » pour la côte aquitaine. Elle inscrit son action sous l'égide d'un double principe : développer l'économie touristique, tout en préservant l'environnement du littoral. L'expérience languedocienne, avec notamment les aménagements contestés de la Grande Motte ou du Cap d'Agde, ainsi que l'exemple espagnol avec l'équipement massif de la Costa Brava entrepris sous l'ère franquiste, représentent des formes de contre-modèle pour la MIACA. Après une assez longue concertation avec les élus locaux, elle met sur pied, en 1972, un schéma d'aménagement de la côte girondine et landaise. Suivra en 1974 celui de la côte basque. L'idée phare de la MIACA consiste à organiser le littoral en alternant des Unités Principales d'Aménagement (UPA), séparées par des coupures vertes désignées en Secteurs en Equilibre Naturel (SEN) (cf. carte 2). À travers la création de nouvelles stations littorales construites au droit des bourgs traditionnels, elle propose d'ouvrir des « fenêtres » sur la mer, reliées avec l'arrière-pays par un système de desserte en peigne.

Les velléités d'urbanisation de certains promoteurs sont par ailleurs stoppées grâce à une politique volontariste de maîtrise foncière : 1 300 ha sont par exemple acquis au titre des Zones d'Aménagement Différé (ZAD). La MIACA articule sa stratégie d'aménagement autour du triptyque « océan-lacs-forêts », en cherchant notamment à relier les étangs rétro-littoraux par un canal longitudinal. Sur le plan environnemental, elle favorise l'inscription à l'inventaire des sites (loi de 1930) des paysages les plus emblématiques. Elle permet également la création de réserves naturelles (ex : Banc d'Arguin, Courant d'Huchet, Près Salés d'Arès) et elle promeut l'assainissement systématique des communes littorales. Elle

cherche de plus à encourager un tourisme social, à travers notamment un « plan camping » ambitieux. Les accès aux plages sont facilités, sécurisés et encadrés via des « plans plage » qui, à partir de 1980, permettent l'aménagement et l'équipement de 16 sites. En outre, la MIACA tente d'orienter le tourisme vers l'arrière-pays : elle contribue notamment à la création, en 1970, du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne (PNRLG) dont le territoire épouse le bassin versant de la Leyre. Toutefois, la réflexion de la MIACA se concentre essentiellement sur le linéaire littoral et les « Unités Principales d'Aménagements » (cf. carte 2), et fait l'impasse sur le développement de certains bourgs rétro-littoraux qui se sentent parfois oubliés (ex : Le Porge).


U.P.A.
S.E.N.
ROYAN
LE VERDON - SOULAC - TALAIS 1
NAUJAC - HOURTIN - 2
LACANAU - CARCANS 3
LEGE - CAP FERRET 4
ARES - ANDERNOS - LANTON AUDENGE - BIGANOS 5
GUJAN- -LE TEICH - ARCACHON - LA TESTE 6
BISCAROSSE - SANGUINET 7
AUREIHAN - MIMIZAN - BIAS - St JULIEN - LIT et MIXE 8
LEON - MOLIETS - MESSANGES - VIEUX BOUCAU - SOUSTONS - AZUR - SEIGNOSSE - SOORTS HOSSEGOR - TOSSE - CAPBRETON 9
ANGLET - BIARRITZ - BIDART - CIBOURE URRUGNE - HENDAYE CB
A St VIVIEN - GRAYAN - VENSAC - JAU DIGNAC - L. VALEYRAC - QUEYRAC - VENDAYS
B NAUJAC - HOURTIN - CARCANS
C LACANAU - LE PORGE
D ARES - ANDERNOS - LANTON AUDENGE - BIGANOS - LE TEICH GUJAN MESTRAS - LA TESTE
E BISCAROSSE - SANGUINET MIMIZAN PARENTIS - Ste EULALIE - POTENX - GASTES - St PAUL en BORN - YCHOUX
F LIT et MIXE MEZOS - UZA - LEVIGNACQ - VIELLE St GIRONS - LINXE - St MICHEL ESCALUS
G LEON - MOLIETS - AZUR - SOUSTONS - TOSSE - CAPBRETON MAGESQ - St GEOURS - St VINCENT de T. - ANGRESSE - SAUBION - BENNESSE MAREMNE - St MARTIN DE SEIGNANX - LABENNE - ONDRES - TARNOS
PARIS
BORDEAUX
TOULOUSE
MONT DE MARSAN
DAX
PAU

carte 2 : le principe phare d'aménagement de la MIACA, l'alternance des UPA et des SEN

(source : Mission littoral, 2002)

Jusqu'en 1984, les politiques préconisées par la MIACA sont mises en œuvre par des directives d'État. Avec la décentralisation, la région intervient progressivement dans l'aménagement au côté de la MIACA qui devient en quelque sorte « bicéphale ». Deux chargés de mission (l'un du conseil régional, l'autre mis à disposition par l'État auprès de la région) poursuivent la mise en œuvre du schéma de la MIACA, sans toutefois apporter une nouvelle impulsion à la réflexion d'ensemble. Les départements s'impliquent également dans certains projets d'aménagement. Dans les Landes, le conseil général crée par exemple une Société d'Économie Mixte (SEM), la Société d'Aménagement Touristique et d'Équipement des Landes (SATEL) qui poursuit l'équipement de certaines stations littorales, comme à Moliets. Toutefois, ces initiatives ne remettent pas en cause les orientations du modèle MIACA des années 1970 qui continuent à persister. Considérant que la mission a atteint ses objectifs, l'État dissout la mission le 31 décembre 1992.

La MIACA, une référence durable et partagée, malgré un bilan contrasté

Quel bilan dresser rétrospectivement des politiques conduites par la MIACA ? Sur le plan touristique, il s'agit plutôt d'un succès : par exemple sur les quelques 30 000 emplacements de camping prévus, 32 500 ont été réalisés entre 1975 et 1980. La capacité d'hébergement de la côte s'est largement renforcée avec 378 500 lits supplémentaires créés (Mission littoral, 2002, p. 95). Le résultat est toutefois plus mitigé si l'on s'intéresse aux résidences secondaires dont la proportion n'a fait qu'augmenter, alors que la MIACA avait plutôt comme ambition de stabiliser leur nombre. Sur le plan environnemental, le bilan est globalement positif avec la création de cinq réserves naturelles et l'inscription à l'inventaire des sites de la presque totalité du littoral. Toutefois, certaines associations naturalistes, comme la puissante SEPANSO, contestent le bilan de la MIACA. En effet, l'absence de port, la saison touristique très courte (un mois et demi), les courants marins dits de « baïne » très dangereux pour la baignade et les chocs pétroliers ont quelque peu découragé les promoteurs d'investir massivement sur le littoral. La domanialité du cordon dunaire a également joué un rôle de protection évident en mesure de freiner l'appétit de certains investisseurs immobiliers. Certains projets de la MIACA étaient en effet pour le moins hors d'échelle (ex : construction de télécabines sur la dune pour desservir les stations littorales…).

le plan politique, l'action de la MIACA est rétrospectivement bien partagée par l'ensemble des acteurs du territoire. Par la concertation qu'elle a initié en amont des projets, elle est parvenue à se prévaloir d'une certaine acceptabilité sociale. Grâce à la manne financière qu'elle a apportée, elle a su convaincre les élus locaux en dotant les communes rétro-littorales des équipements qui leur faisaient défaut (bibliothèques, mairies, etc.). Cette stratégie lui a permis de « monnayer » certains de ses aménagements. Quarante années plus tard, la MIACA est encore aujourd'hui une référence incontournable : elle renvoie à une sorte d'âge d'or des politiques d'aménagement du littoral. Son rayonnement est allé bien au-delà du territoire aquitain car ses principes fondateurs, notamment l'alternance d'UPA et de SEN, ont

largement inspiré les préceptes de la loi littoral de 1986 comme les coupures d'urbanisation (article L. 146-6 du Code de l'Urbanisme).

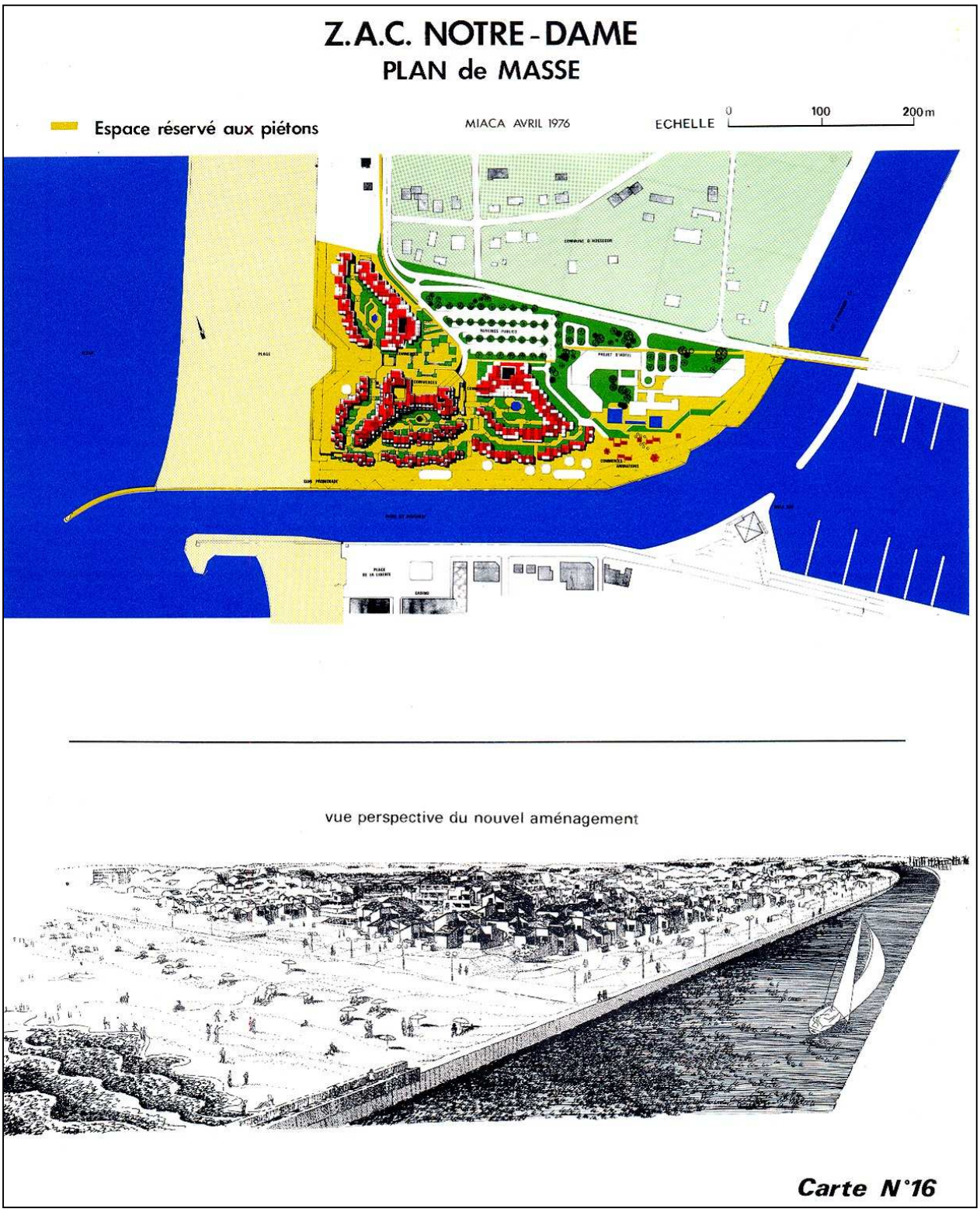


Figure 2 : un exemple de réalisation de la MIACA au sein d'une UPA, l'aménagement de la ZAC « Notre Dame » à Capbreton

(source : MIACA, 1976)

La création d'un GIP littoral qui cherche à reprendre le flambeau de la MIACA

La dissolution de la mission en 1992 ne signe pas pour autant le retrait de l'État des questions d'aménagement de la côte aquitaine. En 1995, la DRE réfléchit à un « après MIACA » : en intégrant les données de la loi littoral, elle réalise un « Schéma de Cohérence et d'Aménagement des Milieux Littoraux », qui reste toutefois un document de travail interne à l'administration. En 2000, le préfet reprend l'initiative en créant une Mission Interministérielle Régionale Littoral (MIRL), placée sous sa responsabilité. Elle regroupe les administrations régionales (DRE, DIREN, DRT, DRAM, DRAF) ainsi que des établissements publics (ONF, CERL, Agence de l'Eau, BRGM) concernés par les questions littorales. Bernard Mathieu, rattaché au SGAR, et premier animateur de la MIRL, propose parallèlement la création d'une instance plus politique, réunissant les grands élus et les « forces vives » du territoire (associations, experts scientifiques, acteurs socio-économiques). Ainsi naît le « Conseil Supérieur du Littoral » pour accompagner la réflexion sur l'aménagement du cordon côtier. Parallèlement, au conseil régional, un vice-président, le maire du Teich, est désigné pour suivre les dossiers littoraux. Il anime à cet effet une petite équipe de chargés de mission. Ces initiatives se traduisent en 2002 par l'écriture collective d'un Livre Bleu (Mission littoral, 2002). En dressant un bilan critique de l'action de la MIACA, ce document constitue la première ébauche d'un projet État/Région pour la gestion du littoral. Cette initiative se traduira, en 2006, par la création d'un GIP littoral aquitain spécifique.

Dès son origine, ce GIP inscrit ses premiers pas dans ceux de la MIACA. Il se dote d'un Plan de Développement Durable du Littoral Aquitain 2007-2020 (PDDLA) qui, sans avoir l'ambition des schémas d'aménagement de la MIACA, cherche à en retrouver la philosophie générale. Pour autant, bien qu'elle soit partagée et fruit d'une large concertation, cette réflexion reste limitée sur certains aspects au regard des enjeux portés par le territoire. Par exemple, le PDLLA développe peu les enjeux pourtant saillants en matière par exemple de diminution des pollutions d'origine agricole ou encore de conflits d'usages. Sur ces thématiques lourdes, le GIP ne peut en effet rien imposer aux collectivités territoriales. On voit là les limites d'un outil qui ne dispose pas d'autres moyens d'action que son expertise, sa force de persuasion et sa capacité à mettre en cohérence des projets pour en faciliter le financement.

La nécessité d'« épaissir » la réflexion sur le littoral en intégrant les enjeux de l'arrière-pays

Par ailleurs, la forêt n'est pas abordée dans le PDDLA, qui se concentre – et c'est logique compte-tenu du territoire de compétence du GIP – sur la bande côtière. Pourtant, l'histoire nous enseigne que la création du massif des Landes de Gascogne est intimement liée aux questions littorales. C'est par la création d'une couverture boisée que l'avancée dunaire a pu être stabilisée. D'un point de vue fonctionnel, la forêt joue par ailleurs un rôle de filtre épurateur qui permet de maintenir la qualité des eaux littorales et d'éviter l'ensablement du basin d'Arcachon. Par ailleurs, la singularité paysagère du cordon dunaire, qui domine un

« océan de verdure » à l'est et un océan bleu à l'ouest, participe à l'attractivité touristique du littoral. La question des risques qui, sur la côte, se cumulent avec la menace incendie d'un côté et l'aléa érosion marine de l'autre, milite, une fois encore, pour la nécessité « d'épaissir la réflexion » : pour être véritablement intégré, l'aménagement du littoral doit aussi prendre en compte l'arrière-pays forestier. Les futures infrastructures de transport (doublement de la nationale 10 et projets LGV) vont par ailleurs avoir un impact à la fois sur le massif des Landes de Gascogne (effet de fragmentation), mais aussi sur le littoral (accessibilité facilitée et donc attractivité renforcée).

La DTADD, l'outil proposé par l'État pour renouveler la réflexion en matière d'aménagement

Fort de ce constat, le préfet Dominique Schmitt a, au lendemain de la tempête Klaus de 2009, décidé d'élargir les questions d'aménagement du cordon côtier à l'ensemble du massif des Landes de Gascogne. C'est ainsi qu'émerge l'idée d'une DTA qui traiterait à la fois des questions côtières mais aussi des enjeux d'aménagement de l'arrière-pays forestier. Les tempêtes Klaus, puis ensuite Xynthia ont remis à l'agenda politique un projet en réalité déjà ancien. En effet, dès 1995, soit au moment du lancement de cet outil expérimental, le projet d'une DTA littorale était en germe. Il fut toutefois abandonné car le dossier n'était pas politiquement soutenu ni porté par les élus. L'idée réapparaît à l'initiative du Conseil Général des Landes et de son président (Henry Emmanuelli) qui aspire, dans les années 2000, à un nouveau « grand geste » d'aménagement pour la côte aquitaine. Mais en parallèle, il met en avant le souhait d'adapter les modalités d'application de la loi littoral. Dans ce contexte, et devant la lourdeur et les difficultés des DTA, l'État ne donne pas suite à cette demande. Le projet resurgit de nouveau en 2009. La DTA est, cette fois, portée par l'État, notamment par la DREAL qui l'inscrit dans son projet stratégique au titre de ses actions sur le littoral (cf. chronologie de la DTADD en annexe 4). La DTA, devenue entre temps DTADD, est cette fois justifiée par la nécessité de repenser l'aménagement du littoral, à la lumière des enseignements du Grenelle.

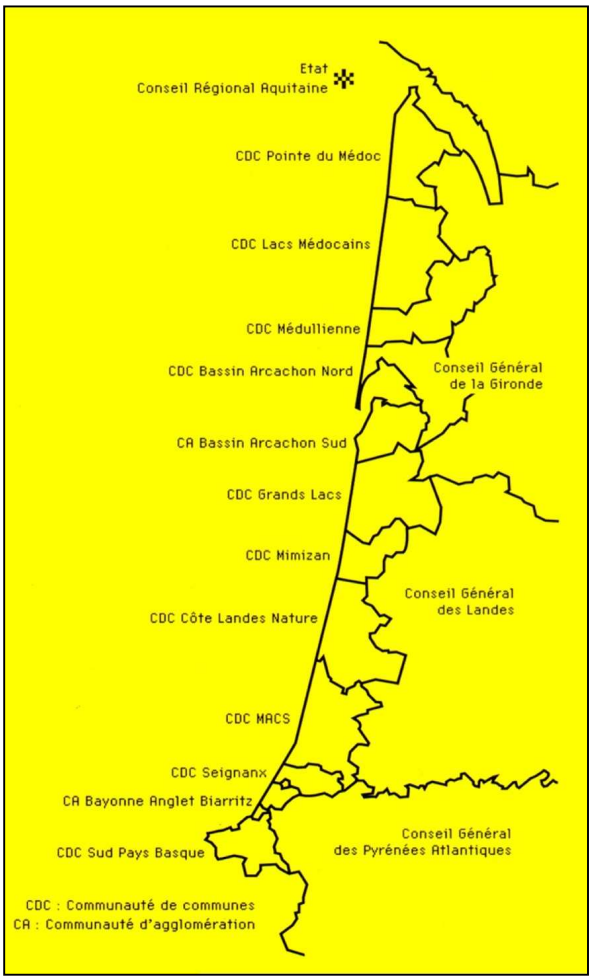
Le besoin des acteurs locaux de se réapproprier leur destin collectif

Ce balayage historique, sans doute trop rapide et partiel, montre une permanence dans l'organisation de l'espace : que ce soit pour la forêt ou pour le littoral, les grandes ruptures - le boisement des Landes de Gascogne ou l'aménagement de la côte aquitaine - ont été le fruit de décisions étatiques exogènes. L'administration, à travers les Ponts et Chaussées au XIX^{ème} siècle ou la MIACA au XX^{ème} siècle, a joué un rôle central en imposant ses desseins au territoire. Perçu comme un espace quasi-vierge, une sorte de « far west » à la française, il se prêtait volontiers à de « grands gestes » d'aménagement pour le révéler et le mettre en valeur. Néanmoins, la création du GIP littoral en 2006 témoigne d'une volonté des collectivités locales de se réapproprier le destin de la côte aquitaine. Le lancement, par la région, en 2010 d'une étude prospective sur l'avenir du massif landais à l'horizon 2050 constitue un autre

signe de ce besoin de réappropriation, par les acteurs locaux, des questions d'aménagement et d'équipement du territoire. Cette tendance générale, qui succède à deux siècles de domination symbolique de la tutelle administrative, explique sans doute en partie les difficultés qu'a aujourd'hui l'État pour faire entendre un discours original et différent de celui des collectivités territoriales.

Une volonté de réaffirmer un positionnement fort de l'État

L'ambition du GIP : devenir l'instance de gouvernance du littoral aquitain



carte 3 : membres du GIP littoral aquitain

(source : site web du GIP littoral)

Si le projet de DTADD entend porter un discours sur l'aménagement du territoire, il représente aussi une opportunité pour repositionner l'action de l'État au sein du GIP littoral. La création de cette structure en 2006 a été quelque peu délicate. L'État craignait en effet que la région, à qui a été confiée la présidence de la structure, ne fasse du GIP une sorte de bureau d'études et d'expertise au service des collectivités. Même si l'État participe financièrement au fonctionnement de la structure en mettant à sa disposition un directeur, il est largement minoritaire au sein de son conseil d'administration puisqu'il ne représente que 3 voix sur 18 (cf. encart 3). Structurellement, la composition du GIP l'oriente donc plutôt vers un rôle d'appui et de coordination des collectivités (cf. carte 3). Son mode de gouvernance, basé sur la recherche de consensus et de compromis, lui permet difficilement d'adopter des orientations d'aménagement ou des projets d'équipements qui viendraient contrarier les prérogatives des élus.

Mais, au-delà de son rôle d'amélioration de la gouvernance sur le littoral, le GIP semble poursuivre une ambition plus large. En effet, il saisit toutes les opportunités (ex : études plans plage, plans vélo, étude tourisme), pour asseoir sa légitimité dans le champ de l'aménagement du territoire, quitte à empiéter sur les prérogatives traditionnelles de l'administration. Par exemple, en s'invitant sur la thématique de gestion du trait de côte, habituellement traitée par les services régaliens chargés des risques naturels, le GIP entend peser sur les arbitrages politiques à venir, notamment en matière d'indemnisation des victimes de l'aléa érosion marine. En menant une stratégie d'acquisition

systématique de données (ex : étude diachronique sur l'occupation du sol), il pose des jalons pour devenir la plate-forme incontournable de l'aménagement du littoral aquitain. Il impose par ailleurs son calendrier à l'État en fonction de son propre agenda politique, en reportant par exemple l'étude sur l'occupation du sol après les élections régionales de 2010.

Son historique

Le GIP est né d'un rapprochement entre l'État et la région, concrétisé en 2002 par la parution d'un livre bleu. Dressant un état des lieux du littoral aquitain, cet ouvrage entend renouveler la réflexion post-MIACA. Cet ouvrage pose en quelque sortes les fondements intellectuels du GIP littoral, dont la création est arrêtée par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIADT) du 6 mars 2006.

Son territoire de compétence

Le GIP est compétent sur l'ensemble du littoral aquitain, depuis la pointe de la Grave au nord jusqu'à la frontière espagnole au sud. Il comprend l'ensemble des communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre doté d'une façade maritime, soit 51 municipalités littorales et 54 rétro-littorales.

Sa gouvernance

Le GIP regroupe :
- l'État au niveau régional,
- le conseil régional d'Aquitaine,
- 3 conseils généraux (Gironde, Landes, Pyrénées Atlantiques),
- 2 communautés d'agglomération (Bassin d'Arcachon Sud et Côte Basque Adour),
- 10 communautés de communes.

La gouvernance du GIP est assurée par trois instances :
- un conseil d'administration (autorité politique réunissant les membres du groupement),
- une assemblée générale représentant les collectivités territoriales et l'État,
- un conseil d'orientation (organe consultatif réunissant des associations, des experts scientifiques, des acteurs socio-économiques et des représentants d'établissements publics).

Le conseil d'administration est présidé par un représentant du conseil régional. Depuis 2009, il s'agit de Renaud Lagrave, vice-président à la région Aquitaine et par ailleurs délégué au tourisme. À ce poste, il succède à Alain Rousset, président du conseil régional. L'État représente 3 des 18 voix du conseil d'administration. Il participe au fonctionnement du GIP en mettant à sa disposition un directeur. Le GIP dispose d'une équipe technique légère, constituée de cinq permanents (un directeur, trois chargés de mission et une assistante). Ses ressources financières sont abondées par le Contrat de Projets État région (CPER) et le programme du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER).

Ses réalisations

Le Plan de Développement Durable du Littoral Aquitain (PDDLA) approuvé par l'assemblée générale du 15 octobre 2010, définit la politique et la stratégie du GIP pour la période 2007-2020.
Depuis 2006, outre la réalisation du PDDLA, l'attention du GIP s'est portée sur les dossiers suivants :
- assistance technique aux communes pour la réalisation d'un schéma directeur vélo-littoral,
- maîtrise d'ouvrage d'un schéma plans-plages dont l'étude a été confiée à l'ONF, le CEMAGREF et le bureau d'études ICABE,
- stratégie régionale de gestion du trait de côte, déclinaison locale de la stratégie nationale élaborée par l'État,
- participation à l'étude prospective tourisme portée par le conseil régional, au titre du volet littoral,
- étude sur les potentiels en énergie marine.

Il convient également d'ajouter le « schéma partagé de l'organisation de l'espace littoral aquitain », réclamé de longue date par l'État et ajourné notamment à cause des élections régionales de 2010. Le GIP littoral a démarré une étude en 2011 destinée à stabiliser un protocole d'acquisition de données en matière d'occupation du sol.

Encart 3 : carte d'identité du GIP littoral aquitain

Le GIP apparaît donc comme l'instrument, à la fois technique et politique, permettant aux élus locaux, notamment au conseil régional, de reprendre en main le destin de la côte aquitaine. Cette volonté d'autonomisation du GIP se heurte toutefois à une attitude défensive de l'État qui, au travers par exemple la DTADD, cherche à faire valoir un « *discours différent et original* » par rapport à celui des collectivités. Chacun poursuit donc ses intérêts, quitte à instrumentaliser l'autre. Par exemple, les services de l'État adoptent une attitude ambiguë vis-à-vis du PDDLA en semblant se désolidariser d'un document dont ils ont pourtant contribué à la rédaction et qu'ils ont approuvé. A contrario, le GIP peut être tenté d'utiliser les ressources de l'État à ses fins propres, en mobilisant par exemple la capacité d'expertise de ce dernier pour réaliser une étude sur les potentialités en énergies marines du littoral.

Une volonté préfectorale de relégitimer l'action de l'État auprès des collectivités

Le projet de DTADD, en repositionnant l'État sur les grands enjeux d'aménagement du territoire, constitue une tentative de sa part pour jouer un rôle plus fort au sein du GIP. Il a donc une vertu proclamatoire puisqu'il vise à relégitimer son action. Il reste à espérer que cette stratégie ne soit pas purement « déclamatoire », c'est-à-dire qu'elle ne se limite « *qu'à affirmer des principes et des déclarations d'intention sans forcément prévoir les modalités et les instruments de mise en œuvre concrète* », avec « *un effet d'affichage symbolique* [qui] *prime alors clairement sur l'action publique* » (Hassenteufel, 2008, p. 160). Par ailleurs, le volontarisme dont fait preuve le préfet sur ce dossier pourrait vite se heurter aux limites de l'exercice qui impose une codéfinition des enjeux d'intérêt national avec les élus locaux. S'agit-là d'une confusion provoquée par la persistance dans les esprits de l'idée d'une DTADD qui resterait, comme les DTA, un instrument de l'État ? Ou bien, doit-on invoquer une intention de détourner sciemment l'outil pour répondre à une ambition plus politique (effet de posture vis-à-vis des élus locaux) ? Il est difficile de répondre de manière définitive à ces questions, d'autant plus que la démarche n'en est qu'à ses balbutiements.

La DTADD s'inscrit plus largement dans une stratégie préfectorale visant à donner une plus grande lisibilité à l'action de l'État en région. Au même titre que la LGV, l'Opération d'Intérêt National (OIN) Euratlantique ou les parcs naturels marins, la DTADD est l'occasion d'afficher vis-à-vis des collectivités que l'État dispose encore de leviers d'action efficaces pour participer à des projets d'aménagement. À travers cette analyse, il ne faudrait pas non plus trop personnifier l'action du préfet Dominique Schmitt car « *l'entreprise politique est toujours une entreprise collective quel que soit son degré de personnalisation* » (Sawicki cité par Hassenteufel, 2008, p. 158).

La DTADD, un effet d'affichage vis-à-vis d'une filière forestière en crise

Si le volet littoral de la DTADD est sous-tendu par un certain nombre de considérations stratégiques vis-à-vis du GIP, la partie forestière du projet de directive obéit, elle-aussi, à des

motivations politiques. Il s'agit de montrer que la puissance publique soutient l'action des sylviculteurs fortement touchés par une crise économique sans précédent. En effet, l'ouragan Klaus du 23 janvier 2009 a été plus dévastateur que la tempête Martin de 1999, pourtant annoncée comme celle du siècle. Ce ne sont pas moins de 39 millions de m^3 de bois qui sont ce jour là jetés à terre, soit l'équivalent de cinq années de récolte (cf. partie III). Le choc est considérable au sein de la filière. Face au désarroi des sylviculteurs, pour certains tentés de se reconvertir, le projet de DTADD - qui rappelons-le ne comporte pas d'effets financiers – est l'occasion pour le préfet de région de montrer son engagement en faveur de la filière forestière.

Le sujet a été par exemple évoqué publiquement plusieurs fois : devant les représentants de la filière forêt-bois lors des états généraux de l'industrie le 6 octobre 2010, ou encore lors de « la conférence des territoires » organisée par le préfet des Landes le 31 mai 2010. Cette communication est attachée d'effets symboliques évidents. Elle participe probablement d'une stratégie plus générale, reposant sur un certain nombre d'« *effets d'affichage* ». Cette posture, parfois essentielle, des politiques publiques a notamment été explicitée par Patrick Hassenteufel « *l'action publique comprend une importante dimension symbolique à travers les discours et les actions de communication qui l'accompagnent* (…) *la dimension symbolique d'une politique publique réside, tout d'abord, dans le fait que le signifiant (le sens donné à une action) dépasse le signifié (l'action en tant que telle)* » (Hassenteufel, 2008, p. 35).

Des résistances internes et externes à dépasser

Des élus locaux a priori hostiles au projet de DTADD

Le projet de DTADD forêt et littoral aquitains a été présenté en direct au président du conseil régional (Alain Rousset) ainsi qu'au président du GIP littoral (Renaud Lagrave) par une mission[12] d'appui au préfet en mars 2010. Les élus littoraux ont, de leur côté, été informés des intentions de l'État notamment lors du conseil d'administration du GIP du 3 mai 2010. Les premiers échanges montrent que le projet ne suscite pas leur enthousiasme. Ainsi, dans un avis écrit adressé à la mission d'appui au préfet, Alain Rousset, en tant qu'ancien président du GIP littoral se dit « *réservé quant à la perspective d'une DTADD, juridiquement non opposable mais symbolique d'une volonté de reprise en main par l'État de responsabilités – bien – exercées par les collectivités* ». Son successeur à la présidence du GIP littoral, par ailleurs vice-président délégué au tourisme, Renaud Lagrave lui emboîte le pas. Rappelant

[12] Constituée de deux ingénieurs généraux, membres du CGEDD (MM. Lafitte et Pitié), d'un inspecteur, membre de l'IGA (M. Fonta), elle a été diligentée pour « *entamer une démarche d'analyse, de réflexion et de propositions sur ces territoires* » (lettre du préfet du 13 octobre 2009). Après avoir rencontré les principaux acteurs de l'État ainsi que le président du conseil régional, elle a remis un rapport d'étape présenté au CAR du 14 juin 2010. Celui-ci conclut favorablement à la réalisation d'une DTADD et identifie cinq enjeux d'intérêt national

que « *les maires sont les premiers planificateurs du territoire* » (courrier du 20 octobre 2010), il positionne le GIP comme la seule structure légitime pour traiter des questions d'aménagement sur le littoral : « *Il apparaît à ce jour plus opportun de travailler sur un projet à long terme dans le cadre d'un chantier prospectif du GIP, sans préjuger des actions ou des outils à mettre en place par la suite, que sur la faisabilité d'un des outils disponibles tels qu'une DTADD, qui est à l'inverse d'initiative unilatérale* » (courrier du 16 juillet 2010).

Plusieurs pistes peuvent être invoquées pour expliquer ce positionnement de principe, plutôt hostile des grands élus consultés. Comme nous l'avons déjà vu, le sigle « DTA » suscite des inquiétudes car il véhicule l'idée d'une reprise en main de l'aménagement du territoire par l'État. Même si cette tentation peut exister au sein de l'administration (cf. paragraphe précédent), la DTADD – rappelons-le non opposable - n'est pourtant pas le bon outil y parvenir. Et si telle était l'ambition inavouée de cette directive, elle se heurterait de toute façon à l'opposition farouche des élus qui la vivraient symboliquement comme un retour en arrière par rapport à la décentralisation. L'objet DTADD, défini de manière assez floue dans la loi Grenelle II, génère par ailleurs une certaine incompréhension, voire une suspicion. Ni véritable document prescriptif (il n'est pas opposable), ni simple engagement moral (il peut faire l'objet de PIG), il est difficile d'en saisir la portée a priori, d'autant plus que la procédure n'a jamais été testée sur d'autres territoires. De plus, en présentant comme incontournable, une démarche en réalité facultative, l'État local renforce probablement cet effet de trouble parmi les élus locaux : ceux-ci peuvent avoir sentiment de se faire imposer un outil dont ils ne maîtrisent pas les effets.

S'agissant par ailleurs d'une initiative de l'État, elle apparaît comme concurrente par rapport aux démarches portées par les collectivités, en particulier le PDDLA pour la partie littorale. Par ailleurs, les réserves exprimées par les deux élus sollicitées par la mission d'appui s'expliquent plus généralement par le contexte politique aquitain. Les ingénieurs généraux soulignent ainsi que « *les élus de cette région étant jaloux de leur autonomie et habitués à la défendre avec succès* » (Fonta, Lafitte, Pitié, 2010, p. 17), ils sont généralement méfiants et attentistes vis-à-vis des projets portés par l'État. Au contraire, ils sont prompts à pointer les faiblesses de l'administration, notamment en matière d'accompagnement et de soutien aux collectivités (par exemple pour l'élaboration de leurs SCoT), ou encore ses divergences en matière d'interprétation de la loi littoral, d'après eux fluctuante selon les DDTM consultées.

Des services de l'État intéressés mais attentistes

De leur côté, les services de l'État interrogés dans le cadre de cette mission, que ce soit à l'échelon régional ou départemental (cf. annexe 1 et 2), se sont montrés dans l'ensemble plutôt intéressés par ce projet de DTADD, tout en manifestant un certain nombre de réserves et de critiques telles que :

- la crainte que la démarche aboutisse à un document stérile, qui ne soit qu'une juxtaposition de bonnes intentions pour le territoire,

- le risque de détourner l'attention et les moyens de l'État au détriment de sujets jugés prioritaires en matière d'aménagement, comme la généralisation des intercommunalités ou l'aboutissement des SCoT,
- une certaine lassitude par rapport aux différentes missions de réflexion conduites sur le massif forestier après la tempête Klaus (huit au total) et qui n'ont débouché sur aucun plan d'action concret,
- la gageure d'aller vers une couche supplémentaire du « mille-feuille » administratif, ce qui complexifierait encore un peu plus les procédures existantes,
- le souci d'éviter une réflexion qui soit trop théorisante et qui perde de vue la nécessité de parvenir à un document opérationnel et facilement appropriable.

Les services de l'État ont par ailleurs manifesté des attentes très différentes. Certains souhaiteraient par exemple que la DTADD soit un acte fort de l'État qui puisse imposer des interdictions et des restrictions drastiques en matière d'urbanisme littoral (gel de l'urbanisation), ou qui puisse sanctuariser la forêt. D'autres voient en l'outil, un instrument qui permettrait de résoudre les conflits d'usage et les tensions sur la ressource en bois. D'autres encore, peut-être plus réalistes, soulignent les limites d'une démarche qui ne pourra par traiter directement des enjeux économiques, comme la modernisation de l'offre touristique littorale. En réalité, la portée et les attendus d'une DTADD sont mal cernés, sans doute parce que le texte de loi est (volontairement) flou, que l'outil n'a jamais été mis en pratique et qu'il a été peu explicité et commenté. Par ailleurs, si chacun des interlocuteurs a manifesté une écoute polie et un intérêt certain pour la démarche (doublé parfois d'une certain scepticisme), l'implication effective des services dans le projet reste encore à construire. Les différentes réunions intermédiaires, en particulier celles du groupe technique piloté par la DREAL, montrent que les services déconcentrés de l'État, comme la DRAAF, adoptent une stratégie plutôt observatrice, voire attentiste, subordonnée à la posture que le préfet réservera à la démarche.

Des lectures différentes de la plus-value d'une DTADD pour ce territoire

De plus, l'absence de décrets d'application, de circulaires ou d'instructions d'accompagnement favorise une forme de « trop plein » sémantique : chacun y projette ses aspirations, en fonction de son positionnement administratif et de sa sensibilité personnelle. Le projet de DTADD donne lieu à des lectures parfois radicalement opposées en fonction du cadrage cognitif des acteurs considérés. En effet, leurs discours, leurs valeurs sont intimement liés au « *référentiel sectoriel* » auquel ils adhèrent. Pierre Muller définit ce concept comme un « construit social », qui détermine « *une représentation du secteur, de la discipline ou de profession* » (Muller, 2009, p. 66). Cette notion semble ici fondamentale pour comprendre le positionnement des acteurs, car comme le souligne Patrick Hassenteufel « *prendre en compte la dimension cognitive permet donc de mieux comprendre l'orientation des stratégies des acteurs et également les intérêts qu'ils poursuivent* » (Hassenteufel, 2008, p. 115). Dans notre cas, la dichotomie développement/protection, même si elle est binaire, grossière et dépassée,

fonctionne assez bien pour décrire la polarisation des représentations. On trouve ainsi d'un côté, les tenants d'une DTADD qui doit porter un modèle de développement économique, à travers une politique d'équipement destinée à renforcer la compétitivité du territoire (ex : construction d'une seconde route structurante le long du littoral pour développer le tourisme) ; de l'autre, les partisans d'un projet de préservation de l'environnement qui, sans remettre en cause les activités économiques, aspirent à une protection plus forte du territoire. Au sein de la jeune DREAL – née de la fusion rappelons-le des ex-DRE, DRIRE et DIREN – ces différentes sensibilités coexistent.

La DTADD est vue tantôt comme « un supra-projet d'aménagement » pour le littoral aquitain et l'arrière-pays, tantôt comme une note d'enjeux permettant de stabiliser une doctrine de l'État pour le territoire, ou bien encore comme un outil de protection réglementaire supplémentaire, mais finalement assez rarement comme une démarche partenariale et contractuelle qui doit se co-contruire avec les élus. Au final, chaque administration se positionne en défendant les intérêts des groupes dont elle se sent les plus proches (ex : les agriculteurs et les propriétaires forestiers pour la DRAAF, les industriels et les professionnels du tourisme pour la DIRECCTE), en adoptant une logique de lobbying. Malgré les réorganisations et les rapprochements opérés notamment par la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), il existe donc une forme de pluralité de l'État en région, chaque administration poursuivant sa propre stratégie.

Tous se rejoignent cependant sur trois points qui font consensus, à savoir :

- la nécessité d'organiser la réflexion, à une échelle supra-territoriale (en s'affranchissant des découpages administratifs communaux et départementaux), sur les questions d'aménagement du territoire, en particulier en matière d'urbanisme et de reconstitution du massif forestier,
- le besoin de clarifier et de coordonner l'action de l'État sur le terrain à travers un cadre de cohérence partagé qui pourrait être une DTADD,
- le désir d'insuffler plus de transversalité dans des politiques publiques trop souvent cloisonnées et sectorisées.

Bien qu'elles soient de sérieux écueils, les résistances manifestées à la fois en externe (élus) et en interne (services de l'État), ne compromettent pas pour autant la réalisation de ce projet de DTADD. C'est en tout cas dans cet état d'esprit constructif que nous souhaitons aborder cette troisième et dernière partie, consacrée à la recherche des conditions nécessaires pour s'assurer du succès de la démarche.

Vers une DTADD « forêt et littoral aquitains » partagée et opérationnelle ?

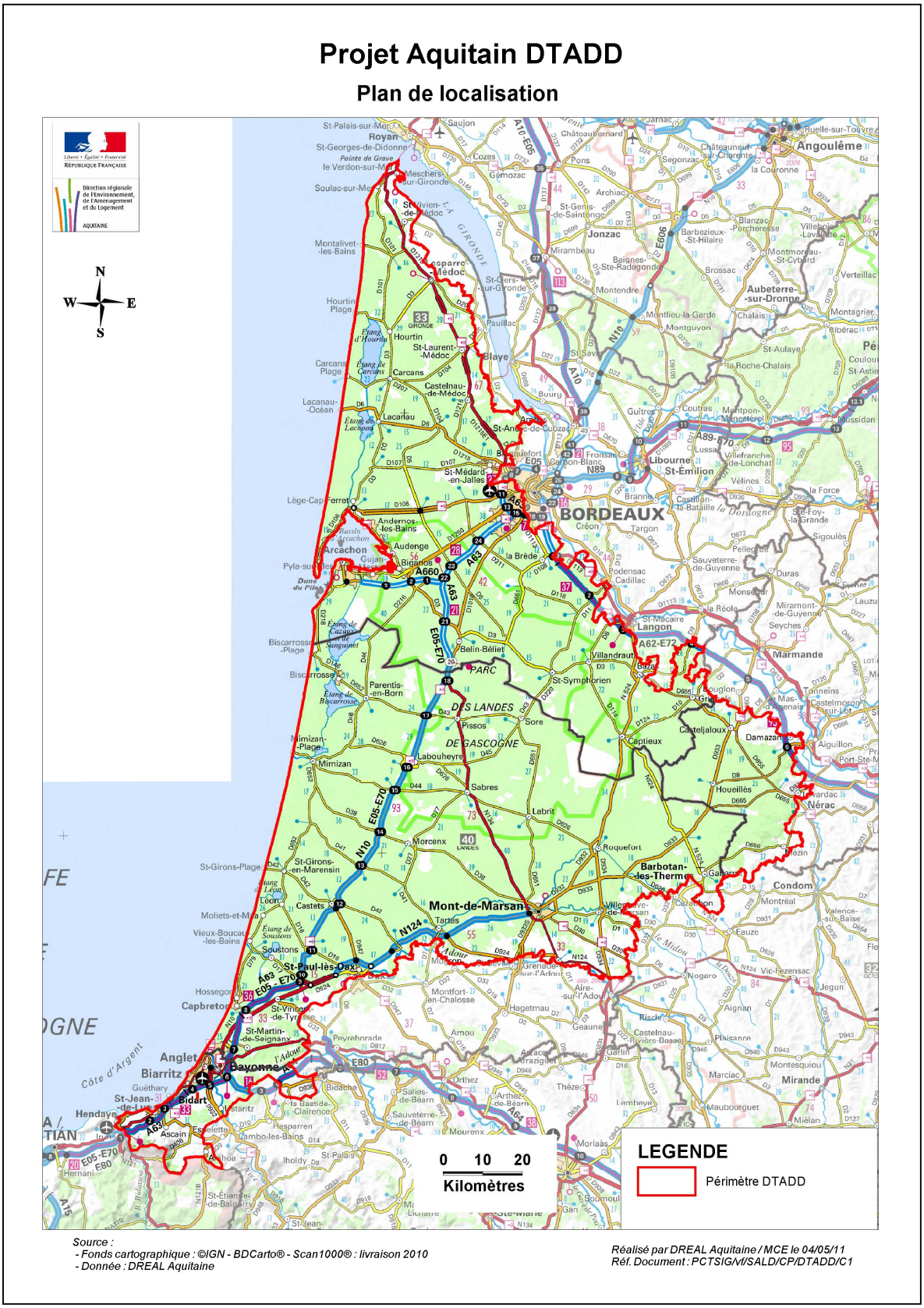
Après s'être attardé sur l'émergence de l'outil DTADD en termes de levier de l'action publique, puis à la façon dont les acteurs locaux se sont, de manière générale, appropriés cet instrument, nous proposons maintenant d'esquisser les contours de sa mise en œuvre effective sur le cas aquitain.

À la recherche des enjeux d'intérêt national portés par le territoire

Le diagnostic territorial, un exercice « géopolitique » qui met en scène différentes représentations du territoire

Le projet de DTADD repose sur l'identification d'enjeux d'intérêt national portés par le territoire et susceptibles d'être partagés. À cet effet, le préfet d'Aquitaine a demandé l'appui, en octobre 2009, d'une mission d'inspection générale (cf. partie II). À partir d'un diagnostic territorial approfondi, celle-ci a identifié cinq enjeux d'intérêt national (cf. annexe 3). Fort de ces conclusions, le préfet a, par une lettre de mission du 10 février 2011 (idem), confié à la DREAL le soin de poursuivre et d'affiner la réflexion en créant et en animant deux comités ad hoc : une équipe technique volontairement resserrée autour du SGAR, de la DRAAF et de la DREAL et un comité de suivi, élargi à la DIRECCTE, la DRAC, la DIRM, aux sous-préfets des arrondissements littoraux ainsi qu'aux établissements publics concernés (ONF, CRPF, CERL) (cf. annexe 4 sur la chronologie de la DTADD).

Le diagnostic territorial auquel s'est livré la mission d'appui dans un premier temps, puis l'équipe technique pilotée par la DREAL ensuite, relève d'un véritable exercice de « *géopolitique locale* ». En effet comme le rappelle Philippe Subra, : « *les principales questions auxquelles sont confrontés les politiques d'aménagement du territoire posent des problèmes géopolitiques de toute première importance* » (Subra, 2008, p. 307). Les enjeux d'intérêt national identifiés ne sont pas immanents au territoire : leur diagnostic découle avant tout d'une construction sociale, d'un compromis négocié. Celui-ci reflète une vision des fonctions et des valeurs principales que l'on entend collectivement assigner à un espace donné. Ce processus d'identification et de sélection des enjeux impose des arbitrages. Il met aussi en jeu des représentations et des rapports différents au territoire. Avant même que n'aient débuté ces discussions « en chambre », la DREAL avait déjà comme ambition de faire de la DTADD un outil au service de la préservation de la qualité paysagère et écologique du territoire. Cet angle « environnementaliste » n'est a priori pas celui adopté par la DATAR, qui considère la directive d'aménagement avant tout comme un outil permettant de renforcer la compétitivité et l'attractivité du territoire.



carte 4 : périmètre de réflexion de la DTADD

Sur le littoral, le périmètre est calé sur celui du territoire du GIP (ensemble des EPCI ayant au moins une façade maritime).
Sur l'arrière-pays, les limites sont celles du massif forestier au sens administratif de la DFCI (ensemble des communes en Association Syndicale Autorisée au titre de l'ordonnance 45-852 du 28 avril 1945).

La question des limites et des contours géographiques de la DTADD constituent également une étape clef de cet « *exercice géopolitique* ». Rappelant que « *dans le domaine de l'aménagement, il n'est pas de périmètre pertinent* » (Fonta et al., 2010, p. 27), la mission d'inspection générale ne s'est d'ailleurs pas risquée à définir une zone d'étude a priori. Cependant, très vite, l'équipe technique pilotée par la DREAL a dû, pour matérialiser ses réflexions sur le terrain, tracer les contours de la future DTADD. Plusieurs logiques se sont alors affrontées :

- une approche politique qui cherche à caler un contour sur les limites des structures de gouvernance (syndicats de SCoT), débordant alors très largement du massif forestier sensu-stricto pour inclure par exemple le périmètre de la CUB (Communauté Urbaine de Bordeaux),
- une démarche fondée sur des critères biogéographique qui recommande de s'en tenir aux limites physiques (surface boisée), sans tenir compte des découpages administratifs.

Le cas du Pays Basque a également été âprement discuté, sans qu'au final une décision n'ait été prise sur le fait de l'intégrer ou non à la réflexion. En effet, avec une urbanisation de type Riviera, les problématiques sont, sur cette corniche rocheus,e fondamentalement différentes de celles de la côte sableuse, encore largement préservée. Pour contourner ces difficultés, un périmètre de réflexion mixte a été fixé, en tenant compte à la fois de critères politiques pour le littoral (territoire de compétence du GIP) et administratifs pour la forêt (limites du massif forestier au sens de la DFCI) (cf. carte 4).

L'importance stratégique du massif forestier des Landes de Gascogne

La forêt s'est imposée assez naturellement comme une problématique maîtresse de la zone d'étude considérée. Par sa taille (1,3 millions d'hectares boisés à près de 80 %), son homogénéité et sa valorisation par les entreprises de première transformation, la forêt des Landes de Gascogne doit être comparée à des massifs de production d'envergure mondiale d'Australie, du Chili ou d'Argentine. Toutefois, les deux tempêtes consécutives, Martin en 1999 et Klaus en 2009, ont considérablement affaibli son potentiel de production. En dix ans, la forêt des Landes de Gascogne a perdu presque la moitié (46 %) de son capital sur pied (IFN, 2009). Or, le massif a une importance stratégique économique considérable pour l'Aquitaine. Le nombre d'emplois directs liés à la filière est évalué à 32 000 (DRAAF, 2011), dont 90 % dépendent des activités de transformation du bois. Le chiffre d'affaire de l'économie du bois, de l'ordre de 2,6 milliards d'euros (FIBA, 2010), pèse pour 12 % de la production industrielle de l'Aquitaine. Au plan national, la récole représente un quart de la production française (DRAAF, 2011).

Avant les tempêtes, la totalité de l'accroissement biologique était récoltée pour alimenter une filière aval très intégrée. Les risques de surexploitation sont aujourd'hui bien réels puisque l'industrie de transformation est dimensionnée pour un potentiel productif d'avant tempête de l'ordre de 8 à 9 millions de m^3, alors que la récolte actuelle plafonne - une fois le surplus lié

aux chablis expurgé – à 6 millions de m^3. La montée en puissance du bois énergie, avec une demande prévisionnelle qui devrait quadrupler d'ici 2015 (GIP ECOFOR, 2010), risque de renforcer les tensions sur la ressource. La priorité pour la forêt landaise et le tissu industriel qui lui est attaché consiste donc à sécuriser les approvisionnements, notamment à travers une politique ambitieuse de reconstitution du massif. C'est dans cette optique qu'a été annoncé en février 2009 un plan gouvernemental chablis de 416 millions d'euros pour 8 ans. Il prévoit notamment des aides au nettoyage, au reboisement, à la création d'aires de stockage, au transport et au dégagement des pistes.

Eléments de contexte

Au lendemain de la tempête Klaus qui a ravagé une grande partie du massif forestier, le conseil régional qui soutient la filière à travers différents dispositifs d'aides, a souhaité disposer d'une vision prospective pour orienter sa politique en la matière. Il a commandé à l'INRA une étude spécifique pour anticiper les évolutions du massif des Landes de Gascogne, en adoptant un horizon temporel à 50 ans pour intégrer les perspectives des changements climatiques annoncés. Il s'agit du premier projet de ce type conduit sur un territoire particulier. En effet, les études prospectives réalisées jusqu'à présent par l'INRA portaient sur des thématiques et non sur des espaces géographiques donnés (ex : « *Nouvelles ruralités en 2030. Quelles dynamiques villes-campagnes ?* », Mora et al., 2009).

Méthodologie

« *La prospective est un exercice d'agencement méthodique des connaissances relatives au devenir de la société* (…) *la prospective produit donc des savoirs pour éclairer l'action présente et à venir* » (Carnus, 2009). L'étude repose sur la construction de scénarios bâtis sur plusieurs hypothèses. Chacune d'entre elles est construite à partir de la combinaison et de la variation de variables clefs, regroupées en six composantes principales :

- mobilité et forme d'urbanisation,
- dynamique et configuration spatiale des activités économiques,
- forêt, filière-bois, agriculture et industrie,
- dynamique de la ressource,
- usages sociaux des territoire,
- gouvernance.

Un groupe de travail interdisciplinaire, réunissant des experts de haut niveau (climatologues, géographes, économistes, démographes, forestiers…) a été chargé de construire des scénarios, sur la base des facteurs d'évolution identifiés dans la phase de diagnostic. L'État participe à ce comité par l'intermédiaire du directeur régional du CRPF et du chef du Service Régional de la Forêt et Bois (SERFOB) de la DRAAF.

Résultats attendus

L'étude en cours devrait aboutir à quatre scénarios exclusifs les uns des autres :

- un scénario exploratoire (« *on part du passé pour imaginer le futur* »),
- un scénario normatif (« *on part d'une vision souhaitée ou redoutée du futur pour remonter vers le présent* »),
- un scénario tendanciel (« *hypothèse de prolongement des tendances à l'œuvre* »),
- un scénario contrasté (« *rupture par rapport au présent* »).

Les résultats de cette étude, démarrée fin 2009, devrait être disponible à l'automne 2011.

Encart 4 : une étude prospective menée par l'INRA pour imaginer l'avenir du massif forestier des Landes de Gascogne à l'horizon 2060

Les tempêtes et les attaques de scolytes qui dévalorisent les bois morts et les chablis ont révélé les fragilités du modèle sylvicole landais. Sa monospécificité, qui fait sa force puisqu'elle permet une ligniculture intensive, est aussi sa principale faiblesse. De fait, le

massif est très vulnérable aux aléas climatiques, aux risques sanitaires et aux incendies de forêt. L'hypothèse d'attaques parasitaires, d'incursions d'insectes xylophages et de nouvelles épidémies, telle une invasion de nématodes actuellement présents en Espagne, ne sont pas à écarter. La perspective d'un changement climatique, qui se traduirait notamment par des épisodes de sécheresse plus marqués et une élévation de la température de 1,8 à 2,2 °C à l'horizon 2050, (source : SOGREAH, 2011), risque de fragiliser les équilibres forestiers et de perturber les cycles biologiques de régénération des semis naturels. Cette conjugaison de facteurs pourrait même hypothéquer, à moyen terme, la présence du pin maritime

Conscient de ces menaces, le conseil régional Aquitaine a commandé en 2010 à l'INRA une étude prospective à l'horizon 2050 sur le massif landais (cf. encart 4). Elle fait suite à une première expertise, réalisée en 2009 sur « *l'avenir du massif forestier des Landes de Gascogne* » par le Groupement d'Intérêt Public Ecosystème Forestier (GIP ECOFOR), à la demande des ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture[13]. Plusieurs hypothèses sont développées dans ces deux études, allant du « business as usual » tendanciel, à des scénarios de rupture (ex : disparition du pin maritime à partir de 2040). Il ressort, que si à court terme, le pin maritime reste l'essence la mieux adaptée aux sols acides et au modèle industriel qui en dépend, à moyen et à long terme, il conviendrait pourtant d'encourager fortement une diversification des essences[14]. Il faudrait notamment favoriser les feuillus qui sont naturellement présents (chênes verts, lièges ou pédonculés), en accompagnement du pin maritime ou en peuplement principal. Par ailleurs, l'émergence de nouvelles pratiques sylvicoles, comme les taillis à courte rotation (TCR) ou à très courte rotation (TTCR), destinés au bois énergie, pourraient remplacer la traditionnelle forêt landaise à base de pin.

Outre les problèmes liés à sa monospécificité, la forêt des Landes de Gascogne est aujourd'hui concurrencée par des activités agricoles comme la maïsiculture ou l'implantation de fermes photovoltaïques. Les surfaces plantées en maïs concerneraient 200 000 ha, soit 15 % de l'ensemble du massif (cf. carte sur l'occupation du sol, annexe 6), avec une demande de la profession agricole de disposer de 30 000 ha supplémentaires. Très gourmande en eau et en intrants, elle offre des retours sur investissement bien plus confortables aux propriétaires terriens que la forêt. Quant au photovoltaïque, il concernerait aujourd'hui quelques 6 000 ha, soit un peu moins de 0,5 % de l'ensemble du massif, sur les deux départements des Landes et de la Gironde. Même si la pression semble être partiellement retombée depuis la baisse des tarifs de rachat de l'électricité solaire arrêtée fin 2010, elle reste néanmoins forte sur l'Aquitaine. La région demeure en effet attractive pour les investisseurs en quête de foncier abordable.

[13] Les conclusions de ces travaux sont disponibles en ligne à l'adresse URL suivante : http://landes.gip-ecofor.org/index.php

[14] L'idée n'est toutefois pas nouvelle : au lendemain des gigantesques incendies de la décennie 1940-1949, des voix s'étaient déjà élevées pour réclamer un changement de modèle sylvicole. Voici par exemple ce que préconisait un forestier, en 1947, dans la revue de « *la caisse de prévoyance des Landes de Gascogne et son œuvre* » : « *en somme, le problème de l'introduction des feuillus domine toute la restauration de la forêt landaise* (…) *La forêt uniquement composée de pins est exposée à la ruine par l'incendie* » (p. 65).

Le massif est également menacé à ses franges par le mitage et l'étalement de la tache urbaine, notamment avec la poussée de l'agglomération bordelaise en direction du Bassin d'Arcachon (cf. carte de la densité de population en annexe 4). Cette urbanisation, qui se développe souvent de façon fractale en contact avec le milieu forestier, risque d'induire un risque d'incendie plus élevé. Les nouvelles infrastructures de transport, outre les surfaces amputées, généreront également des effets de fragmentation des écosystèmes forestiers. La DTADD devra s'atteler à toutes ces questions, en gardant à l'esprit les grandes fonctions environnementales assurées aujourd'hui par la forêt (séquestration du carbone, fixation du massif dunaire, épuration des eaux de surface, source de biodiversité…). Le massif des Landes de Gascogne joue par ailleurs un rôle social important. Il est fortement ancré dans l'identité collective du pays landais, notamment à travers l'évocation de l'âge d'or du gemmage. Par son immensité, il participe à la signature paysagère de l'Aquitaine. Enfin, il joue un rôle d'agrément, en particulier au niveau du littoral, où les frondaisons des pins offrent en été fraîcheur, ombre et tranquillité aux visiteurs.

Si tous les services interrogés semblent unanimes pour protéger l'intégrité du massif forestier dans ses limites actuelles, en revanche certains se méfient d'une DTADD qui pourrait être synonyme de « *contrainte environnementale* » supplémentaire, en imposant de nouvelles prescriptions (ex : obligation de diversification des essences) ou en « *sanctuarisant* » la forêt. Ils mettent en garde contre toutes entraves au modèle économique actuel, dont on a vu qu'il était pourtant fragile, voire menacé à terme. Pour autant, ils se montrent, a priori, plutôt favorables à un document qui, malgré l'absence d'incidences financières, reconnaisse l'importance stratégique et économique du massif landais.

La singularité du patrimoine naturel et paysager du littoral

Le second enjeu identifié par l'équipe technique porte sur la singularité du patrimoine naturel et paysager du littoral. L'histoire post-glaciaire de l'Aquitaine explique la formation d'étangs, reliés à la mer par des exutoires baptisés localement « courants ». Ces zones humides accueillent des richesses floristiques et faunistiques exceptionnelles (ex : Blongios nains, Butor étoilé). Elles constituent également des haltes migratoires d'importance européenne, en accueillant chaque année des milliers de limicoles, d'oies ou de grues venus du Nord de l'Europe. En plus d'être un refuge pour la biodiversité, ces milieux humides jouent un rôle fonctionnel essentiel pour la ressource en eau. Par leur capacité d'auto-épuration, ils permettent d'absorber une partie des pollutions d'origine agricole, notamment les nitrates. Ils contribuent également à l'alimentation et à l'équilibre des nappes superficielles, ainsi qu'à la qualité des eaux marines (notamment sur le Bassin d'Arcachon).

L'ensemble constitué par un cordon dunaire long de 230 km, dominant d'un côté l'océan, et de l'autre un chapelet d'étangs rétro-littoraux enserrés dans la forêt landaise, constitue une singularité paysagère propre à l'Aquitaine. Réputé comme étant le plus vaste littoral encore « sauvage » d'Europe, il contribue fortement à l'image de marque de la région. Sur le plan

touristique, les étangs sont valorisés puisqu'ils accueillent des bases nautiques (ex : base de Bombannes à Carcans en Gironde). Ces dernières sont souvent préférées par les familles aux plages de l'océan, jugées trop dangereuses en raison des courants de baïne. Les étangs rétro-littoraux participent à la diversification de l'offre touristique en offrant une complémentarité à la fréquentation du bord de mer. Ils présentent également une alternative aux sports de glisse et à la baignade, en proposant un tourisme de nature. Des équipements spécifiques ont ainsi été créés, notamment à l'initiative de la MIACA (ex : parc ornithologique du Teich dans le delta de la Leyre). Cependant, le potentiel éco-touristique semble loin d'être exploité à son maximum, compte-tenu des richesses des milieux rétro-littoraux.

Le littoral, bien que concerné par différents statuts juridiques (Natura 2000, réserves naturelles, sites inscrits et classés), n'est pas partout protégé (cf. cartes sur les zonages paysagers et les statuts de protection des milieux naturels placées en annexes 7 et 8). Il est de plus menacé par une forme de « banalisation » paysagère : un processus de « cabanisation » et de « durcissement des campings » (prolifération des mobile-homes), altèrent la qualité esthétique et « l'esprit des lieux » de certains sites. L'extension de l'urbanisation, même si elle est relativement contenue par la loi littoral, peut également poser problème. Par ailleurs, le long des lacs, l'implantation de bases nautiques contribue à artificialiser le paysage. Par ailleurs, la croissance démographique de l'Aquitaine laisse craindre des risques de surfréquentation à l'année. Le cordon dunaire, géré par l'ONF, montre déjà, ça et là, les stigmates d'une pression trop forte exercée sur le milieu.

Si l'importance paysagère du corridor littoral est ressortie lors des travaux de l'équipe technique comme l'un des enjeux fondamentaux du territoire, elle n'a pourtant été à aucun moment mentionnée spontanément dans les entretiens individuels. Par ailleurs, les modalités de préservation apparaissent, aux yeux des services rencontrés, comme peu évidentes. En effet, elles passent surtout par des protections de type réglementaire (site classé, réserve naturelle) dont l'acceptabilité sociale est souvent difficile, comme en témoigne par exemple le conflit larvé autour de l'extension du site classé des étangs et lacs du nord landais. De plus, de l'aveu même de certains services, les procédures contractuelles, comme la charte de parc naturel des Landes de Gascogne[15], sont souvent assez timides et décevantes dans leurs préconisations paysagères. La DTADD apparaît donc comme une opportunité pour renforcer les prescriptions dans ce domaine.

[15] Définie par l'article L. 333-1 du Code de l'Environnement, la charte d'un parc naturel régional détermine « *les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre* ». L'adhésion des communes à la démarche est un acte volontaire. Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les principes et mesures de la charte.

La nécessité de maintenir les grands équilibres en matière d'aménagement de l'espace

En anticipant sur la politique du conservatoire du littoral et des rivages lacustres qui entend préserver un tiers des côtes françaises de l'urbanisation, la MIACA avait identifié de grands espaces d'équilibre à protéger. Sur le littoral sableux, une formule a condensé cette politique ambitieuse : « maintenir une côte au 2/3 sauvages ». Cette particularité aquitaine, que l'on ne retrouve nul part ailleurs en France métropolitaine, participe à l'évidence de l'attractivité de la région. Toutefois, avec le phénomène généralisé de « littoralisation » - qui fait qu'en France le front de mer est trois fois plus densément peuplé que le reste du territoire - on peut craindre que ce ratio ne résiste pas à la pression d'urbanisation. Sur la côte aquitaine, le tropisme littoral semble encore plus accentué : entre 1975 et 2005, la progression de la population côtière a été deux fois plus élevée que l'accroissement régional (4,1 % par an contre 2,1 % par an). En trente ans, la population littorale a ainsi augmenté de 46 % (GIP littoral, 2010, p. 9). Le projet millionnaire pour l'agglomération bordelaise, soutenu par l'État notamment par le biais d'une Opération d'Intérêt National (OIN) Euratlantique, laisse présager une extension de l'urbanisation vers le littoral et l'intérieur du massif boisé. Le mitage et l'étalement urbain, qui s'observent déjà sur certaines communes (ex : Langon), risquent de s'intensifier (cf. carte placée en annexe 5).

Par ailleurs, les nouvelles infrastructures de transport vont considérablement renforcer l'accessibilité et donc l'attractivité du territoire. Les phénomènes de « métropolisation », déjà observés sur les agglomérations de Bordeaux, d'Arcachon et de Biarritz-Anglet-Bayonne, vont s'accentuer. Les contraintes économiques poussent les nouveaux venus à s'installer hors des agglomérations bordelaise ou basque. Les migrations pendulaires vont inévitablement s'accroître, favorisées notamment par l'implantation de haltes SRGV (ex : Captieux). Cela risque de favoriser la transformation des villes satellites en cités-dortoirs. Le phénomène est déjà amorcé : entre 1999 et 2004, la proportion de personnes habitant le littoral et venant travailler à Bordeaux quotidiennement a ainsi augmenté de 16 % (source : DREAL, 2010). La forte augmentation de population risque également de générer des problèmes d'assainissement et d'accès à la ressource en eau, notamment sur la bande côtière. Si la loi littoral préserve le front de mer de nouvelles constructions, un report de l'urbanisation interviendra probablement sur les bourgs de l'arrière-pays. Les formes urbaines et architecturales de ces derniers (ex : village landais, villa belle-époque, style néo-basque, etc...) pourraient être altérées par un urbanisme mal maîtrisé.

Outre, la pression démographique, la population tend à structurellement se modifier. La proportion de retraités, plutôt aisés, augmente et avec elle, le phénomène de « résidentialisation » (transformation des habitations secondaires en résidences principales). Par exemple, sur le département des Landes, la part des plus de 60 ans dépasse 25 % alors qu'elle n'est que de 19 % sur le reste du territoire national (source : DREAL, 2010). Les conseils municipaux sont de plus en plus tentés d'adopter des comportements « malthusiens » pour limiter l'accueil de nouvelles populations et préserver un sentiment « d' entre-soi ». La rareté des surfaces disponibles à bâtir, en particulier sur le bassin d'Arcachon, génère

inévitablement un phénomène de « gentrification » (embourgeoisement) qui va à l'encontre d'un objectif de mixité sociale. Ainsi, un grand nombre de communes littorales (ex : Arcachon, Anglet, Biarritz, Boucau) ne respectent pas l'article 55 de la loi SRU[16].

Ces enjeux, pourtant complexes à traiter car diffus dans le temps et dans l'espace, sont paradoxalement ceux qui sont les mieux ressortis lors des interviews. Cela s'explique probablement par le fait qu'il s'agit de problématiques transversales, affectant le cadre de vie de tout un chacun. Le SDAP a par exemple a beaucoup insisté sur les enjeux de mixité sociale, notamment sur le bassin d'Arcachon, en posant une question ouverte : « *est-ce à l'urbanisme de résoudre les distorsions de classes sociales ?* ». La plupart des services pointent du doigt le fait que les leviers de l'État sont aujourd'hui limités pour résoudre les questions soulevées par l'urbanisme. En effet, il s'agit d'une compétence désormais exercée quasi-exclusivement par les collectivités. Certains acteurs refusent pour autant de capituler, en affirmant qu'« *il est au contraire important que l'État ne se dérobe pas quand il s'agit de faire prévaloir l'intérêt général* ». Face à cette exigence, il n'est pourtant pas certain qu'une DTADD, non prescriptive et non opposable, n'ait les moyens de ses ambitions pour contraindre les collectivités à être plus vertueuses en de planification urbaine.

L'évolution du trait de côte

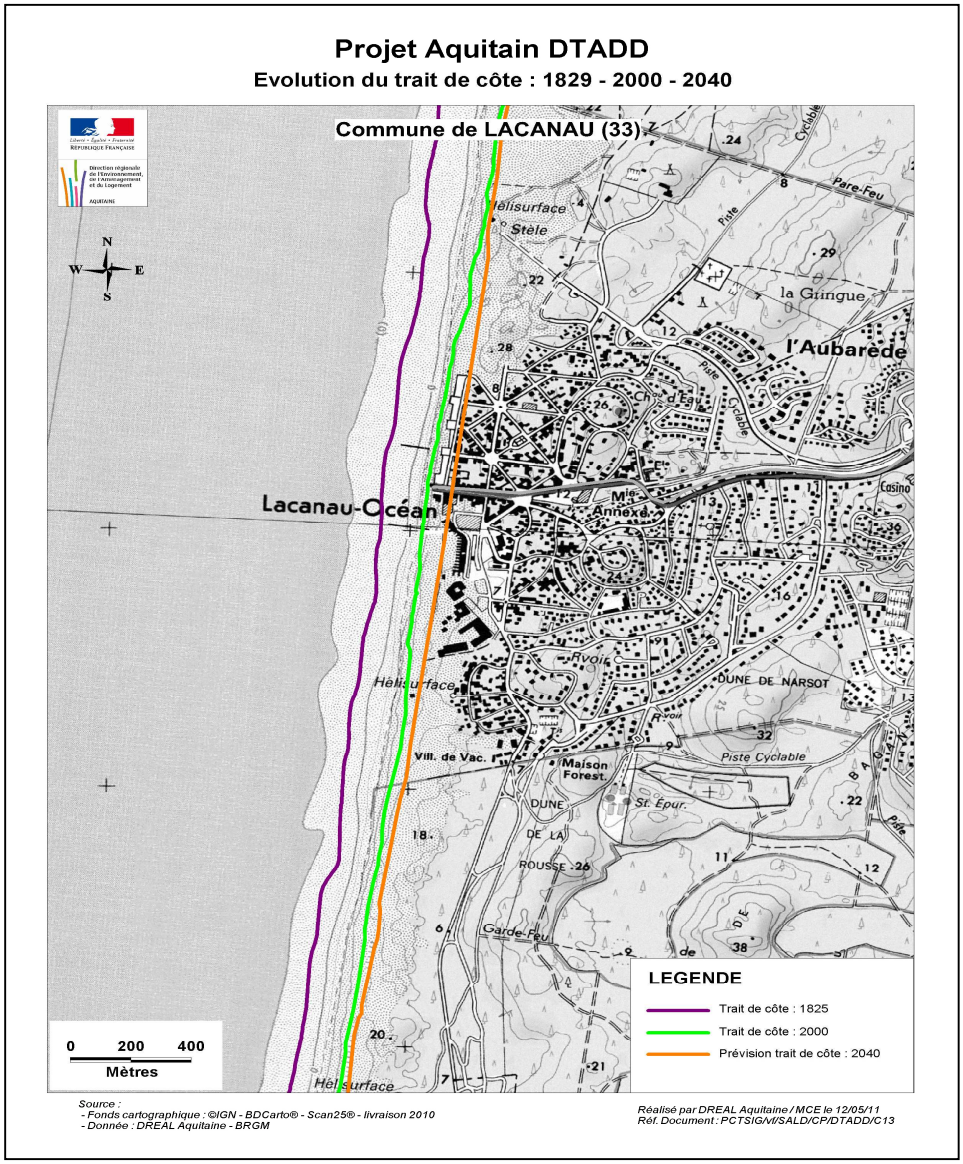
Le littoral aquitain est concerné par quatre type d'aléas côtiers : l'érosion, la submersion, l'éboulement et l'avancée dunaire. Si chacun a sa logique propre, les processus naturels peuvent localement se conjuguer : le recul de la dune sous l'effet du vent peut par exemple favoriser une régression du trait de côte. Si le risque de submersion peut localement exister sur les zones basses (ex : autour du bassin d'Arcachon), l'érosion marine est toutefois de loin le principal aléa sur le littoral aquitain. En moyenne, le recul est de l'ordre de 1 à 3 m par an, mais il peut localement atteindre jusqu'à 7 m/an dans le nord médoc (ex : à Lacanau, cf. carte 5). L'élévation du niveau de la mer, estimée à environ 60 cm d'ici 2100, va renforcer par ailleurs l'intensité et la fréquence des aléas côtiers. Les projections estiment qu'environ 250 habitations dans les départements des Landes et de la Gironde[17] seraient directement menacées à l'horizon 2040 par l'érosion marine.

Face à cet aléa majeur, les premières estimations économiques montrent que l'inaction est la solution la plus coûteuse : une étude réalisée sur trois communes test (Lacanau, Ciboure, Contis) indique que les dégâts pourraient se chiffrer en millions d'euros. Toutefois, les mesures de protection que ce soit au travers la construction d'ouvrages spécifiques (digue, épis…) ou la mise en place de stratégies de retardement (ex : réensablement) ont leur limite. Très coûteuses, elles ne font souvent que repousser, voire déporter le problème. Un principe

[16] Au moins 20 % de logements sociaux par rapport au parc de résidences principales dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants

[17] Source : compte rendu du conseil d'administration du GIP littoral du 7 février 2011

de non-obstination semble donc se dessiner, avec comme corollaire la nécessité de réorganiser l'urbanisation en dehors des zones les plus exposées. Ce repli coordonné ne devra pas se manifester par une reconstruction à l'identique derrière le nouveau front de mer et il devra respecter les dispositions de la loi littoral. Une stratégie nationale de gestion du trait de côte est par ailleurs en cours d'élaboration au niveau national et devrait être finalisée en juin prochain. Le GIP travaille à sa déclinaison régionale pour l'Aquitaine. La question de l'indemnisation, au titre du fond Barnier, des victimes de l'érosion côtière est par ailleurs actuellement débattue. Elle est éminemment politique et n'est pas totalement tranchée.



carte 5 : évolution du trait de côte sur la commune de Lacanau de 1825 à 2000 et projection à l'horizon 2040

Si la problématique des risques côtiers suscite aujourd'hui une attention certaine de la part des pouvoir publics nationaux suite aux conséquences tragiques de la tempête Xynthia, son importance en Aquitaine apparaît toutefois moindre par rapport à d'autres régions beaucoup

plus vulnérables (ex : Charente Maritime avec l'aléa submersion marine). Aussi, la DTADD, sans en faire l'un de ses axes centraux, pourrait traiter cette problématique « érosion marine » comme un enjeu transversal : elle est susceptible d'affecter les éléments patrimoniaux identifiés sur la côte sableuse, elle peut par ailleurs remettre en cause les grands équilibres en matière d'aménagement littoral (en cas de repli stratégique mal anticipé).

Les autres enjeux évoqués par les acteurs rencontrés

En plus des quatre enjeux évoqués précédemment, les acteurs interviewés ont évoqué d'autres problématiques spécifiques au territoire. La qualité des eaux marines de surface a par exemple été mentionnée par la DIRM. Elle constitue une question importante à plusieurs titres : elle est indispensable à l'activité ostréicole en particulier sur le Bassin d'Arcachon, elle est également nécessaire au maintien des normes de qualité des eaux de baignade. Depuis plusieurs années, on constate une eutrophisation des lacs littoraux, ainsi qu'une forte mortalité inexpliquée des naissains d'huîtres. Bien qu'il soit difficile d'établir des corrélations certaines, des pollutions diffuses, en particulier d'origine agricole, mais aussi urbaine sont suspectées. Même s'il s'agit d'enjeux fondamentaux, la DTADD aura une plus-value limitée sur ces problématiques, traitées par ailleurs par plusieurs directives européennes[18] et par les Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE).

Par ailleurs, le tourisme joue un rôle fondamental dans l'économie locale, comme l'a souligné la DIRRECTE. Chaque année, le littoral accueille 7 millions de français et 1,4 million d'étrangers, représentant 31 millions de nuitées de mai à septembre (soit 51 %, de la fréquentation totale de l'Aquitaine), 27 000 emplois sont directement dépendants de l'activité touristique sur la bande côtière (source DIRRECTE). Le bassin de Dax constitue par ailleurs le premier centre de thermalisme en France. Depuis les années 2000, on assiste à une érosion de l'attractivité de la côte aquitaine qui perd notamment en nombre de nuitées. Elle va de pair avec une baisse de la clientèle étrangère, en particulier d'origine allemande. Une côte à « deux vitesses » se dessine avec des stations qui affichent d'excellents taux de réservation toute l'année (ex : Biarritz), et d'autres qui ne fonctionnement que de manière saisonnière (ex : Biscarrosse). Si la MIACA a joué un rôle déterminant dans la structuration de l'offre touristique littorale dans les années 1970, l'État n'a plus aujourd'hui véritablement de compétences en la matière. La DTADD n'apparaît donc pas comme l'outil approprié pour traiter cette problématique.

Enfin, trois des enjeux mentionnés dans le rapport de la mission d'appui au préfet n'ont pratiquement pas été évoqués par les interlocuteurs rencontrés. Il s'agit du devenir des installations militaires et stratégiques de l'État, du corridor européen de transport terrestre et de l'impact de l'agglomération millionnaire. En réalité les deux derniers points ont été

[18] On peut notamment citer : la Directive Eaux Résiduaires Urbaines (1991), la Directive Nitrate (1991), la Directive Cadre sur l'Eau (2000) et la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin (2008)

abordés indirectement au sein de la thématique « maintien des grands équilibre en matière d'aménagement », notamment à travers les effets induits - consommation et fragmentation d'espaces naturels - par les projets d'infrastructures et l'extension de la métropole bordelaise.

Si le processus d'identification des enjeux d'intérêt national met en scène les représentations du territoire, elle pose également la question de la plus-value d'une DTADD.

Une plus-value sans cesse à démontrer

Objet « hybride » (cf. partie I), la DTADD « forêt littoral aquitains » doit, pour être politiquement acceptée, justifier de sa plus-value par rapport aux outils d'aménagement déjà existants. Nous proposons ici de lister les principaux effets positifs attendus.

Repositionner le rôle de l'État en matière d'aménagement du territoire (effet d'affichage)

Suite au transfert de compétences en matière d'aménagement aux collectivités, l'administration n'intervient plus dans les schémas de planification territoriales qu'au moment des « porter à connaissance », des notes d'enjeux de l'évaluation environnementale et du contrôle de légalité. Face à des collectivités locales autonomes et responsables de leur territoire, la DTADD devrait permettre à l'État de retrouver une légitimité dans le champ de l'aménagement. Cette stratégie participe aussi d'une volonté de repositionnement de l'administration face aux élus locaux (cf. partie II/2). Au-delà de cet aspect politique, la DTADD peut jouer également un rôle proclamatoire en interne. Elle peut contribuer à renforcer la mission des services instructeurs en leur offrant un instrument de cadrage plus efficace qu'une simple note d'enjeux rédigée en interne par l'État. En structurant un « dire de l'État » plus stratégique et cohérent, elle permettra une lecture plus critique des documents de planification au moment du contrôle de légalité. Cet effet d'affichage recherché ne doit toutefois pas se réduire à un discours purement incantatoire. Aussi, la DTADD devra s'appuyer sur des bases juridiques solides et une solide concertation pour renforcer le pouvoir de conviction de l'État dans son dialogue avec les collectivités.

Mettre en cohérence des politiques publiques d'aménagement (effet de coordination)

La première vertu de la DTADD consiste à définir un cadre de cohérence partagé pour faciliter l'articulation des politiques d'aménagement entre elles. On constate en effet que les PLU, et a fortiori les SCoT, recherchent souvent l'équilibre et la cohérence internes à l'échelle d'un territoire, sans toutefois replacer celui-ci dans un ensemble géographique plus vaste. Il en résulte des documents d'urbanisme qui, une fois juxtaposés, peuvent mal s'articuler les uns par rapport aux autres, à la fois dans le temps et dans l'espace. Par exemple, les zonages des espaces agricoles, forestiers ou naturels ne sont pas uniformisés, chaque document de planification suivant sa propre logique. En ciblant quelques enjeux d'intérêt

national, la DTADD devrait permettre de définir une vision stratégique, à l'échelle supra-territoriale pour la forêt et le littoral aquitains. Celle-ci pourrait ensuite utilement alimenter la réflexion préalable à l'élaboration des SCoT, notamment lors de la formalisation des enjeux de l'État.

De plus, certaines thématiques, comme par exemple la préservation de l'intégrité du massif forestier, imposent des échelles d'analyse qui dépassent celles des documents de planification. Une DTADD permettrait ainsi d'appréhender plus facilement les problématiques qui justifient des approches supra-territoriales. Par exemple, elle pourra réfléchir à la bonne articulation entre le Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE)[19] et la Stratégie de Création d'Aires Protégées (SCAP)[20]. Toutefois, elle devra prendre garde à définir des grandes orientations, sans remettre en cause le principe de subsidiarité des documents de rang inférieur. Cela suppose de respecter une échelle cartographique assez grossière (ex : 1/100 000 ou 1/60 000) et de laisser le soin aux schémas d'aménagement locaux de décliner, en les redéfinissant à leur échelle spécifique, les principes approuvés dans la DTADD. La démarche peut également permettre d'assurer une meilleure coordination et territorialisation des politiques publiques. Par exemple, elle pourra chercher à rendre plus cohérentes les différentes stratégies d'acquisition foncière d'espaces naturels menées par l'État (ex : via le conservatoire du littoral) et par les collectivités (ex : via les conseils généraux par le biais des espaces naturels sensibles).

Renforcer des dispositions juridiques ou contractuelles déjà existantes (effet de renforcement)

Outre l'effet de coordination exposé précédemment, la DTADD peut permettre de renforcer certains dispositifs existants en leur donnant plus de lisibilité, voire plus de portée juridique. Par exemple, elle peut donner un second souffle à la politique de requalification des sites inscrits des étangs landais, si l'enjeu est identifié comme prioritaire au moment de l'élaboration de la directive. Elle peut également renforcer la légitimité de la trame verte et bleue proposée par ailleurs par le SRCE. De plus, si la DTADD n'a pas vocation à créer du droit nouveau, elle doit permettre de stabiliser des éléments de doctrine en interprétant certaines dispositions législatives. En matière forestière par exemple, elle peut recommander des pourcentages de boisements compensateurs consécutifs à un défrichement[21].

[19] Défini par l'article L. 371-3 du Code de l'Environnement, le SRCE est réalisé conjointement par l'État et la Région. Il constitue la déclinaison régionale de la Trame Verte et Bleue nationale. Les documents de planification des collectivités doivent « *prendre en compte* » les orientations définies dans ce document.

[20] Codifiée par l'article 23 de la loi Grenelle I, la SCAP vise à « *la mise en œuvre d'une stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres en identifiant les lacunes du réseau actuel afin de placer sous protection forte, d'ici dix ans, 2 % au moins du territoire terrestre métropolitain* »

[21] l'article L. 311-4 du Code Forestier fixe un rapport multiplicateur pour les boisements compensateurs, laissé à l'appréciation du service instructeur, de l'ordre de 2 à 5 fois la surface défrichée

De plus, la DTADD peut donner une plus grande reconnaissance à certaines démarches, comme le « *document de cadrage des services de l'État pour l'instruction des projets photovoltaïques en Aquitaine* »[22] (Préfecture de la région Aquitaine, 2009). Elle peut également jouer un rôle d'impulsion pour certaines procédures, par exemple en aidant à la finalisation de la déclinaison régionale de la Stratégie de Création d'Aires Protéges (SCAP) en proposant, comme l'avait fait en son temps la MIACA, la création de nouvelles réserves naturelles. La DTADD devra également s'appuyer sur les documents d'aménagement contractuels existants (chartes de parc naturel régional, de pays, SRADT, PDDLA) pour construire sa légitimité. Sur la partie littorale, la directive pourra s'aider du schéma partagé de l'organisation du territoire porté par le GIP pour définir ses orientations. À cet effet, elle pourra par exemple consolider certaines des dispositions prévues par le Grenelle pour les SCoT[23], en fixant des fourchettes minimales et maximales de densité urbaine afin d'encourager une compacité de l'habitat et de limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers. En matière forestière, elle pourrait recommander une diversification plus importante des essences dans les politiques de reboisement, et encourager ainsi une forme d'éco-conditionnalité des aides aux propriétaires.

Inciter les collectivités à une meilleure prise en compte de l'environnement dans leurs documents de planification (effet d'incitation)

La DTADD, parce qu'elle se présente comme une démarche collectivement construite peut avoir un effet d'incitation. Par un phénomène de convergence cognitive décrit dans la partie I, elle devrait encourager les collectivités territoriales à mieux intégrer les espaces naturels dans leur document d'urbanisme (notamment pour les PLU et les SCoT hors zone Natura 2000 et de ce fait non soumis à évaluation environnementale). Elle peut notamment les inciter à aller au-delà de prescriptions juridiques, parfois assez molles. Par exemple, l'article L. 371-3 du code de l'urbanisme ne prévoit pour l'instant qu'une prise en compte dans les documents d'urbanisme de la trame verte et bleue définie par le SRCE. Grâce à la DTADD, on peut imaginer que, demain, certaines collectivités s'attachent à dépasser ce stade de la prise en compte, pour aller d'elles-mêmes vers celui de la mise en compatibilité de leurs schémas de planification avec le SRCE. En matière forestière, la DTADD pourrait également jouer un rôle d'impulsion, en poussant certaines communes à affecter par exemple une partie de leurs forêts en espaces boisés classés (au titre de l'article L. 130-1 du Code de l'Urbanisme), lorsque ceux-ci auront été identifiés comme remarquables. Elle peut également contribuer à stabiliser les limites du massif en préconisant le classement de certains secteurs menacés en forêt de protection (art. L. 411-1 du Code Forestier). En aboutissant à un diagnostic partagé et

[22] Établi par la préfecture de région en décembre 2009, il se présente sous la forme d'une charte pour aider les services instructeurs à traiter des demandes d'implantation de fermes solaires en forêt.

[23] Le Grenelle de l'environnement impose désormais aux SCoT de réaliser un bilan historique à 10 ans de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers (L. 122-1-2 du Code de l'Urbanisme). Il ouvre également la possibilité de fixer des seuils minimaux pour densifier l'urbanisation, afin de favoriser notamment le développement des transports en commun (L. 122-1-5 et L. 122-11 du Code de d'Urbanisme)

à une vision commune du territoire et de ses enjeux, la DTADD fait le pari que ses principes seront ensuite naturellement repris et déclinés par les élus dans leurs documents de planification.

Anticiper les grandes tendances à travers une vision prospective du territoire (effet d'anticipation)

Élaboré pour une période d'au moins douze années, la DTADD doit porter une vision prospective pour le territoire. Parce que ses effets dépassent largement son délai de validité, elle devra toutefois se placer dans une perspective temporelle plus large (20 ans). Aussi, elle ne peut faire l'impasse d'un diagnostic socio-économique assez approfondi pour anticiper les grandes tendances, tant en matière démographique que des modes d'occupation du sol. Les phénomènes de « résidentialisation », de « métropolisation » ou encore de « gentrification » évoqués précédemment s'inscrivent dans des temporalités longues que la DTADD devra appréhender. À cet effet, elle pourrait s'inspirer de l'études prospective commandée par le conseil régional à l'INRA sur l'avenir du massif des Landes de Gascogne à l'horizon 2050 (cf. encart 4). Elle devra être capable d'aborder les différents scénarios évoqués dans ce document, qu'ils soient tendanciels ou de rupture. De plus, même si elle ne comporte pas d'effets financiers, la DTADD peut servir indirectement de cadre de réflexion préalable pour concentrer les moyens d'intervention de l'État sur le territoire (par exemple sur le volet environnement du CPER État-Région).

Elle peut aussi favoriser certaines activités émergentes vertueuses sur le plan environnemental. On peut citer à titre d'exemple, le développement d'une filière éco-touristique, qui pourrait être encouragé grâce à une politique d'ouverture au public systématique des espaces protégés (dans le respect des capacités d'accueil des milieux naturels). Aujourd'hui considéré comme une « niche » économique, marginale et confidentielle, le tourisme de nature pourrait connaître un essor important compte-tenu du potentiel, aujourd'hui sous-exploité, qu'offre le littoral et le rétro-littoral. Cette démarche volontariste d'ouverture au public permettra également de renforcer l'acceptabilité sociale des politiques locales de création de nouvelles aires protégées.

Recourir à des PIG en cas de dérives constatées (effet coercitif)

Comme nous l'avons vu dans la partie I, la portée juridique d'une DTADD est limitée. Toutefois, la possibilité offerte pas le législateur d'avoir recours à des Projets d'Intérêt Général (PIG) dans les douze années qui suivent l'approbation de la directive constitue une voie de recours juridique intéressante lorsque la force de conviction du document ne suffit plus. Des PIG pourraient par exemple être mis en œuvre dans le cadre du repli stratégique, en anticipation des plans de prévention des risques à venir (délimitation de zones inconstructibles). La DTADD, via des PIG, offre ainsi une capacité de réaction à l'État qui lui permettra d'intervenir plus facilement en cas de dérives constatées. Utilisés comme une

« arme de dissuasion », ils peuvent par exemple forcer la main de communes réticentes à protéger tout ou partie de leur patrimoine naturel contre l'avis d'élus locaux. Par ailleurs, parce qu'elle fait l'objet d'un décret en Conseil d'État, une DTADD a une assise juridique plus solide que certains documents d'aménagement n'ayant aucune valeur contraignante comme le SRADT. Aussi, il n'est pas exclu qu'en cas de contentieux administratif, elle puisse être invoquée par le juge administratif comme un document ayant valeur d'expertise.

Plus que le résultat, c'est la qualité du processus de concertation qui va déterminer la portée de la DTADD forêt et littoral aquitains. En effet, cette dernière sera d'autant plus pertinent et efficace qu'elle aura été partagée, discutée et appropriée par l'ensemble des acteurs du territoire.

Une concertation qui reste à construire

Dissiper les malentendus sur la portée de l'outil DTADD

L'esprit de la loi ou ce que devrait être une DTADD :

- une démarche concertée d'aménagement du territoire autour d'enjeux partagés,
- une approche de territoire fondée sur quelques enjeux d'intérêt national en nombre limité,
- une vision transversale du territoire, dont la protection ne serait que l'un des aspects,
- une démarche pragmatique qui devrait aboutir en quelques années (de l'ordre de deux ans),
- des Projets d'Intérêt Général (PIG) considérés comme des mesures d'exception et non comme la règle.

Les écueils à éviter ou ce que ne devrait pas être une DTADD :

- un « super projet » de territoire traitant de tous les enjeux,
- une volonté de « reprise en main » de l'aménagement par l'État,
- une note d'enjeux rédigée en chambre par les services de l'État uniquement pour stabiliser des éléments de doctrine,
- une concertation alibi dans laquelle les élus seraient simplement consultés et non associés à la définition des enjeux,
- un outil coercitif de protection du territoire qui se surimposerait au « millefeuille » réglementaire,
- un document rendu prescriptif via des PIG décrétés unilatéralement par le préfet.

Encart 5 : les attendus et les écueils d'une DTADD

Face à l'hostilité de principe des élus, les services de l'administration semblent vouloir les maintenir à distance, au moins dans un premier temps et ce, afin d'être en mesure de leur proposer un document déjà travaillé en interne. Cette stratégie de prudence, justifiée par un souci d'efficacité, pourrait toutefois s'avérer contre-productive si elle durait trop longtemps. En effet, si une phase de travail « en chambre » est nécessaire pour se préparer au dialogue avec l'extérieur, elle ne doit toutefois pas contribuer à créer un effet d'opacité, rendant la démarche suspecte aux yeux des collectivités. Aussi, il conviendrait rapidement d'établir une stratégie de communication à l'intention des « grands » élus pour les rassurer sur la portée, en réalité limitée, de l'outil. Dissiper ces malentendus doit permettre d'éviter que les principales collectivités concernées, par un effet de solidarité, ne s'allient contre un projet porté

aujourd'hui principalement par l'État. Leur implication est en effet essentielle pour garantir la légitimité de la démarche. Pour désamorcer d'éventuelles tensions, il pourra être utile, au préalable à la concertation, de rappeler les attendus d'une DTADD, ainsi que les principaux écueils à éviter (cf. encart 5). Il apparaît également indispensable de réaliser un travail de communication similaire en direction de la filière forêt-bois, en particulier auprès des représentants des sylviculteurs (syndicat et CRPF), ainsi que des industriels (réunis dans la Fédération des Industries du Bois d'Aquitaine, la FIBA).

S'assurer d'une vraie légitimité politique

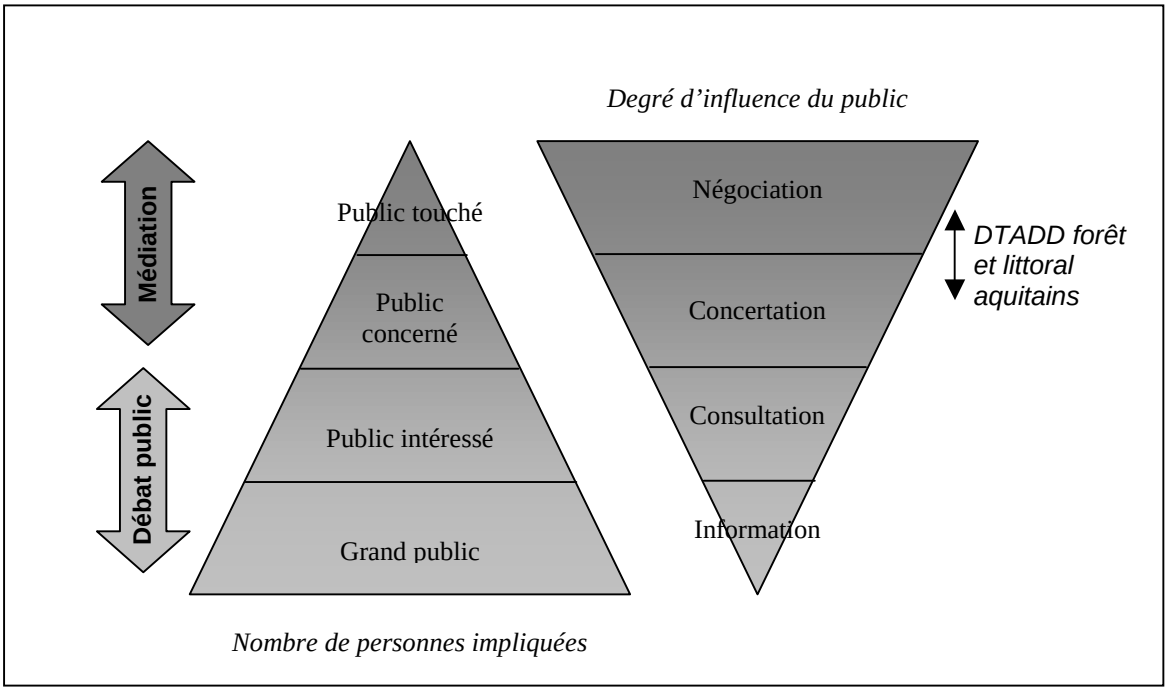


Figure 3 : les différentes modalités de la concertation territoriale

(d'après Billé et Mermet, 2004).

Il est également fondamental que la démarche n'apparaisse pas comme un acte et une réflexion purement techniques, mais qu'elle soit au contraire politiquement soutenue. La tentation semble en effet assez forte de vouloir « *dépolitiser* » le débat sur l'aménagement du territoire. Cette stratégie est, selon Patrick Hassenteufel, assez répandue dans le champ des politiques locales qui « *font l'objet d'une standardisation croissante du fait de la professionnalisation des milieux décisionnels locaux (élus, fonctionnaires, collaborateurs) et de la circulation accélérée des façons de faire, d'instruments de principes d'action (partenariat, développement durable, projet, gouvernance…) visant à produire du consensus* » (Hassenteufel, 2008, p. 64).

Pour dépasser ce risque de confiscation du débat public par les techniciens – processus qualifié de « *technicisation* » - il convient d'assumer l'inévitable conflictualité liée aux

questions d'organisation de l'espace, en particulier sur un littoral aussi convoité que celui d'Aquitaine. Comme le rappelle Philippe Subra, « *le conflit en matière d'aménagement, loin d'être une anomalie* (…) *est devenu une composante essentielle et incontournable des politiques d'aménagement* » (Subra, 2008, p. 305). L'aménagement d'un espace aussi vaste que la forêt des Landes et le littoral aquitain requiert également une véritable concertation qui ne soit pas escamotée ou réalisée en trompe l'œil. Raphaël Billé et Laurent Mermet ont, dans un ouvrage collectif paru en 2004, défini les différentes formes d'association du public à la décision publique (cf. figure 3). Selon cette typologie, assez grossière mais robuste, le projet de DTADD devrait relever d'une vraie négociation territoriale et non d'une simple consultation formelle. L'outil ne doit pas apparaître comme une fin en soi, mais comme une opportunité de réfléchir conjointement à un aménagement coordonné du littoral et de son arrière-pays pour les douze ans à venir.

Expérimenter de nouvelles formes de concertation pour faire émerger une nouvelle gouvernance territoriale

La mise en œuvre d'une nouvelle forme gouvernance territoriale que l'esprit des DTADD semble vouloir insuffler, implique un repositionnement de l'État au plan local. Il n'est plus en position de décideur, mais il apparaît de plus en plus comme un accompagnateur et un garant du processus de concertation : « *la gouvernance n'est pas une entité, c'est un système rejetant toute hiérarchie. Rien n'est censé être fixe, tout est en flux. À l'âge gouvernemental, l'État, gardien sévère de l'unité, est un guide idéologique, diffuseur de la foi nationale. À l'ère de la gouvernance, le politique, vidé de toute finalité, ne sert plus qu'à surveiller que le jeu social ne se déroule pas trop mal* » (Moreau-Defarges, 2006, p. 30). Cette mutation implique un changement d'attitude de la part des représentants de l'État. « *L'époque de l'ingénieur roi est définitivement révolue* » (Subra Philippe, 2008, p. 13), et les fonctionnaires chargés des questions d'aménagement doivent désormais faire preuve de davantage de sens politique et stratégique pour composer avec les intérêts des acteurs territoriaux avec lesquels ils traitent. Ils ne sont plus les seuls dépositaires du sens de l'intérêt général : « *l'intérêt public n'est plus, monopolisé par l'État, mais pluriel, exprimé par toutes sortes d'entités tant publiques (outre l'État, les régions, les villes, les organisations internationales…) que privées (associations, mouvements…)* » (Moreau-Defarges, 2006).

Dans un esprit de gouvernance partagée, les acteurs territoriaux devront être associés à une forme de copilotage de la DTADD. Sur le volet littoral, un travail de co-écriture pourrait intervenir avec le GIP littoral qui dispose d'une vraie légitimité, à la fois technique et politique. La partie forestière nécessitera d'associer étroitement les représentants des propriétaires, CRPF et ONF en tête. Par ailleurs, toujours dans l'esprit du Grenelle qui a prévalu au moment de l'élaboration des DTADD, l'État local pourra chercher à encourager, une forme de gouvernance à cinq. Les partenaires sociaux, les organisations syndicales et patronales, les associations issues de la société civile et les collectivités territoriales pourraient participer, au côté de l'État, à l'élaboration de ce projet partagé de territoire. Ce nouvel outil de l'action publique qu'est la DTADD invite en effet à dépasser les formes classiques de

consultation (enquête publique, réunions d'information) des Personnes Publiques Associées (PPA) et du public, pour expérimenter de nouvelles pratiques de concertation plus horizontales, plus labiles et plus participatives. Par ailleurs, associer la société civile au débat permettra d'éviter une confrontation directe entre l'État et les collectivités qui pourrait virer au rapport de force. De plus, ces discussions, qui devraient s'articuler selon un processus itératif, pourraient s'appuyer sur les nouveaux outils de communication (ex : site web collaboratif).

Repositionner l'État en garant du processus de concertation

Ces nouvelles formes d'aménagement, très inspirées de l'urbanisme de projet (cf. partie I), n'enlèvent pas pour autant le rôle d'impulsion que peut assumer l'État. En effet en Aquitaine, la DTADD est née d'une volonté locale du préfet et de ses services de construire un référentiel commun pour l'aménagement de la côte et de l'arrière-pays (cf. partie II). L'État pourra chercher à consolider sa légitimité territoriale, en organisant le débat, en garantissant la tenue d'une large concertation afin de mobiliser une coopération pleine et entière de l'ensemble des acteurs. Un « Grenelle de la forêt et du littoral » pourrait par exemple être organisé sous forme d'un séminaire réunissant l'ensemble des collèges prévus par la gouvernance à cinq. Les membres du conseil d'orientation du GIP (cf. encart 3), ainsi que les représentants siégeant à la Commission de la Forêt et des Produits Forestiers (CRFPF)[24] pourront être sollicités pour participer à la constitution de ces groupes de travail. L'État pourrait être le maître d'ouvrage de cet événement, et ses travaux réalisés jusqu'à présent en interne être versés au débat comme une contribution originale.

[24] Présidée par le préfet de région, elle réunit l'ensemble des partenaires oeuvrant directement ou indirectement dans le domaine de la forêt et du bois (art. R. 4-1 à R. 4-5 du Code Forestier)

Conclusion

Il convient tout d'abord de revenir sur les limites de ce travail. L'analyse proposée reste partielle puisque, à la demande du commanditaire, n'ont été interrogés que les services de l'État. Aussi, pour mieux décrypter les configurations et les logiques des jeux d'acteurs autour de cette démarche, il faudrait élargir les entretiens aux élus des collectivités concernées. De même, il serait souhaitable de rencontrer les acteurs clés qui, au niveau national, ont contribué directement aux discussions législatives (députés et sénateurs notamment). Par ailleurs, la DTADD n'en est qu'au stade du projet. Par conséquent, le processus est susceptible d'évoluer considérablement en fonction des résultats des premières concertations à venir. Les enjeux d'intérêt national retenus à ce stade sont donc à considérer comme un travail préliminaire d'analyse et de propositions à porter à la connaissance des acteurs locaux. Malgré ses faiblesses assumées, ce rapport propose un premier regard sur l'émergence et l'appropriation de ce nouvel outil de l'action publique qu'est la DTADD. En vidant les anciennes DTA de leur portée prescriptive, le législateur – et c'est peut-être là une intention inavouée – signe la fin des directives opposables. En s'appuyant sur une large concertation, les DTADD entendent désormais promouvoir un aménagement par « projet ». Le Grenelle de l'environnement, en encourageant des formes de gouvernance plus territorialisée, a constitué une véritable « *fenêtre d'opportunité* » (Hassenteufel, 2008) pour instituer ce nouveau dispositif.

Cependant, la démarche est aussi l'occasion, au moins pour le préfet, de repositionner et de relégitimer l'action de l'État face aux collectivités, en apparaissant comme force de propositions et d'initiatives. Cette ambition politique n'invalide pas pour autant le processus. En effet, au-delà des considérations politiques à court terme, il existe un réel besoin de renouveler la réflexion sur l'aménagement de la forêt et du littoral aquitains. L'État peut ainsi raisonnablement fonder de sérieux espoirs de voir les collectivités partager des enjeux d'intérêt national qui seraient conjointement identifiés. Cependant, pour emporter l'adhésion des élus à cette démarche de prospective territorialisée, l'État devra lever les ambiguïtés sur ses intentions . Toute tentative de faire de la DTADD un document prescriptif malgré lui risquerait d'être interprétée comme un retour en arrière par rapport à la décentralisation et susciterait une hostilité de principe des élus. Si ce travail pointe les fragilités et les incertitudes liées de ce projet de DTADD, il a également cherché à les dépasser en proposant des pistes d'action et en invitant les acteurs à s'interroger sur leurs pratiques et leurs présupposés. Une plus grande transparence sur les réflexions déjà engagées en interne par l'État semble nécessaire. De même, de nouvelles formes de concertation, comme la gouvernance à cinq, méritent d'être expérimentées afin de favoriser l'appropriation de la démarche.

Au final, la DTADD agit comme un révélateur géopolitique des jeux d'acteurs locaux et plus généralement des évolutions de l'action de l'État sur les territoires. Celui-ci n'apparaît plus comme le seul détenteur de l'intérêt général et il doit désormais composer avec des acteurs

territoriaux aux intérêts multiples. La DTADD illustre ainsi la transition d'un État administrateur à un « *État animateur* » (Donzelot et Estèbe, 1994). Ce basculement ne signe pas pour autant son désengagement définitif des questions d'aménagement. À travers ce type démarche, plus concertée et participative, il devra faire la preuve de sa capacité à mobiliser une expertise sur des échelles supra-territoriales et sur le temps long. C'est en tout cas le défi à relever, s'il souhaite conserver toute sa légitimité dans son dialogue avec les collectivités.

Glossaire des sigles et abréviations

AML : Aire Métropolitaine Lilloise
ASA : Association Syndicale Autorisée
BRGM : Bureau de Recherches Géologiques et Minières
CAR : Comité de l'Administration Régionale
CERL : Conservatoire de l'Espace littoral et des Rivages Lacustres
CETE : Centre d'Études Techniques de l'Équipement
CG : Conseil Général
CGDD : Commissariat Général au Développement Durable
CGEDD : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire
CPER : Contrat de Projet État-région
CR : Conseil Régional
CRPF : Centre Régional de la Propriété Forestière
CRFPF : Commission Régionale de la Forêt et des Produits Forestiers
CUB : Communauté Urbaine de Bordeaux
DATAR : Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DGALN : Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DEB : Direction de l'Eau et de la Biodiversité
DFCI : Défense des Forêts Contre l'Incendie
DGITM : Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer
DGUHC : Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction
DHUP : Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
DIRECCTE : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
DIREN : Direction Régionale de l'Environnement
DIRM : Direction Interrégionale de la Mer
DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DRAC : Direction Régionale des Affaires Culturelles
DRAF : Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt
DRAM : Direction Régionale des Affaires Maritimes
DRE : Direction Régionale de l'Équipement
DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRT : Délégation Régionale au Tourisme
DTA : Directive Territoriale d'Aménagement
DTADD : Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durables

DUP : Déclaration d’Utilité Publique
ENE (loi) : Loi portant Engagement National pour l’Environnement
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale
EPTS : Exercices de Planification Territoriale Stratégique
FEDER : Fonds Européen de Développement Régional
FIBA : Fédération des Industries du Bois d'Aquitaine
GIP : Groupement d’Intérêt Public
GIP ECOFOR : Groupement d’Intérêt Public Écosystèmes Forestiers
ICABE (bureau d’études) : Ingénierie Conseil Assistance Bâtiment Environnement
IFN : Inventaire Forestier National
IGA : Inspection Générale de l’Administration
INRA : Institut National de la Recherche Agronomique
LGV : Ligne à Grande Vitesse
LOADDT : Loi d’Orientation pour l’Aménagement et le Développement Durables du Territoire
LOADT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire
MEDDTL : Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement
MIRL : Mission Interministérielle Régionale Littoral
OIN : Opération d’Intérêt National
ONF : Office National des Forêts
OREAM : Organisme Régional d’Étude et d’Aménagement de l’Aire Métropolitaine
ORGFH : Orientations Régionales de Gestion et de Conservation de la Faune et de ses Habitats
OSADD : Orientations Stratégiques d’Aménagement et de Développement Durables
PADDUC : Plan d’Aménagement et de Développement Durables de la Corse
PDDLA : Plan de Développement Durable du Littoral Aquitain
PDU : Plan de Déplacements Urbains
PLH : Programme Local de l’Habitat
PLU : Plan Local d’Urbanisme
PNRLG : Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne
PPA : Personne Publique Associée
RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques
RNU : Règlement National d’Urbanisme
SAR : Schéma d’Aménagement Régional
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SATEL : Société d’Aménagement Touristique et d’Équipement des Landes
SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale
SDC : Schéma de Développement Commercial
SDAP : Service Départemental de l’Architecture et du Patrimoine
SDRIF : Schéma Directeur de la Région Île-de-France
SEN : Secteur d’Équilibre Naturel
SEPANSO : Société d'Étude, de Protection et d'Aménagement de la Nature du Sud Ouest

SERFOB : Service Régional de la Forêt et du Bois
SGAR : Secrétaire Général aux Affaires Régionales
SRADT : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire
SRGV : Service Régional à Grande Vitesse
SRU (loi) : Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains
TCR : Taillis à Courte Rotation
TTCR : Taillis à Très Courte Rotation
UPA : Unité Principale d'Aménagement
ZAC : Zone d'Aménagement Concertée
ZAD : Zone d'Aménagement Différée

Bibliographie

Ouvrages imprimés

DONZELOT, J. et ESTÈBE, P. 1994. *L'État animateur - Essai sur la politique de la ville*. Paris : Esprit. pp. 238

GAUDIN, J-P. 1999. *Gouverner par contrat*. Paris : Presses de Sciences Po. pp. 233

HASSENTEUFEL, P. 2008. *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : Armand Colin. pp. 294

LASCOUMES, P. et LE GALÈS, P. 2005. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po. pp. 370

MADIOT, Y. et Le MESTRE, R. 2001. *Aménagement du territoire*. Paris : Armand Colin, pp. 195

MOREAU-DEFARGES, P. 2006. *La Gouvernance*. Paris : Presses Universitaires de France. pp. 127

MULLER, P. 2009. *Les politiques publiques*. Paris : Presses Universitaires de France. pp. 127

SUBRA, P. 2008. *Géopolitique de l'aménagement du territoire*. Paris : Armand Colin. pp. 327

Chapitre dans un ouvrage imprimé

CAISSE DE PRÉVOYANCE DES LANDES DE GASCOGNE ET SON ŒUVRE. 1947. Le débroussaillement biologique. In *: Au secours de la forêt landaise*. Bordeaux. pp. 63-65

NOUGARÈDE, O. 1995. Comment paysans et forestiers se perçurent mutuellement comme dendroclastes et agrophages. In : *La forêt. Les savoirs et le citoyen : regards croisés sur les acteurs, les pratiques et les représentations*. Le Creusot : ANCR Édition. pp. 273-281

Rapports imprimés

CARNUS, JM. 2009. *Prospective conseil régional d'Aquitaine. « Massif des Landes de Gascogne »*. Document à usage interne. Pierroton : INRA. pp. 11

CETE SUD EST. 2006. *Premiers enseignements sur les modes d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des DTA. Enquête auprès des services déconcentrés de l'Equipement, DRE et DDE.* Aix en Provence : CETE. pp. 64

DRAAF. 2011. *La filière forêt-bois d'Aquitaine*. Bordeaux : DRAAF. pp. 43

DREAL. 2010. *Les enjeux du littoral aquitain*. Document à usage interne. Bordeaux : DREAL. pp. 31

FIBA. 2010. *Syndicat Interprofessionnel des Exploitants Forestiers et Industriels du Bois d'Aquitaine.* Dossier de presse. Gradignan : FIBA. pp. 24 (document disponible en ligne à l'adresse URL suivante : http://www.fibaquitaine.fr/documents/1305208204_DP_FIBA_-_vdef_18-05-2011-1.pdf)

FONTA, JC., LAFITTE JJ. et PITIÉ C. 2010. *Mission d'appui au préfet de la région Aquitaine pour la maîtrise des enjeux de développement durable sur le littoral aquitain et le massif forestier des Landes de Gascogne. Rapport d'étape après entretiens avec les services de l'État*. Document de travail confidentiel. Bordeaux : DREAL. pp. 27

GIP ECOFOR. 2010. *Groupe Filière Pérennité de la ressource forestière et son adéquation avec les besoins industriels*. Paris : GIP ECOFOR. pp. 36 (document disponible en ligne à l'adresse URL suivante : http://landes.gip-ecofor.org/data/RFFiliere0310final.pdf)

GIP LITTORAL. 2010. *Plan de Développement Durable du Littoral Aquitain*. Mérignac : GIP Littoral. pp. 76

MISSION LITTORAL. 2002. *Littoral aquitain. État des lieux*. Bordeaux : Préfecture de région – SGAR. pp. 111.

MIACA. 1976. *L'aménagement de la côte aquitaine. La mi-parcours. Printemps 1976*. Eysines : MIACA. pp. 68

SOGREAH. 2011. *Stratégie d'adaptation aux changements climatiques dans le Grand Sud-Ouest. Partie 2 : analyse du climat futur dans le Grand Sud Ouest*. Grenoble : SOGREAH. pp. 19

Travaux universitaires

RAVINET, P. 2007. *La genèse et l'institutionnalisation du processus de Bologne : Entre chemin de traverse et sentier de dépendance*. Thèse de doctorat. Paris : Institut d'Études Politiques.

Articles de périodiques imprimés

IFN. 2009. Tempête Klaus du 24 janvier 2009 : 234 000 hectares de forêt affectés à plus de 40 %. 42,5 millions de mètres cubes de dégâts. In : *L'IF*. 21 : 1er trimestre 2009. pp. 1-12 (disponible en ligne à l'adresse URL suivante : http://www.ifn.fr/spip/IMG/pdf/IF21_internet.pdf)

MORA, O., GAUVRIT, L. et DONNARS, C. 2009. Nouvelles ruralités en 2030. Quelles dynamiques villes-campagnes ? In : *INRA magazine*. 9 : mars 2009. pp. 1-12

PINSON, G. et SALA PALA, V. 2007. Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? In : *Revue française de science politique*. Vol. 57, n°5 : octobre 2007. pp. 555-597

Texte réglementaire

PREFECTURE DE LA RÉGION AQUITAINE. 2009. *Document de cadrage des services de l'État pour l'instruction des projets photovoltaïques en Aquitaine*. Document à usage interne. Bordeaux : préfecture de région. pp. 26

Sites web consultés

Site du GIP littoral aquitain [consulté le 15 mai 2011] : http://www.littoral-aquitain.fr/spip.php?rubrique3

Site du GIP ECOFOR consacré à l'expertise sur l'avenir du massif forestier des Landes de Gascogne [consulté le 15 avril 2011] : http://landes.gip-ecofor.org/

Annexes

Annexe 1 : liste des personnes interviewées

Au niveau national

MEDDTL

- Cristina Garcez, chef du bureau des stratégies patrimoniales (DHUP)
- Frédéric Uhl, chef du bureau du littoral et du domaine public maritime naturel (DEB)
- Soumicha Soum, chargée de mission au CGDD

DATAR

- Xavier Chauvin, chargé de mission politique et littoral
- Pascal Mignerey, conseiller pour le développement, les transports et les métropoles

Au niveau régional

SGAR

- Xavier Desurmont, SGAR adjoint

DREAL Aquitaine

- Jean-Pierre Thibault, directeur adjoint
- Philippe Chapelet, chef du service prévention des risques
- Pierre Quinet, adjoint au chef de service aménagement et logement durables
- Sophie Audouard, chef de la division milieux naturels et paysages, service patrimoine, ressources, eau et biodiversité
- Yann de Baulieu, chef de la division continuité écologique et gestion des espèces, service patrimoine, ressources, eau et biodiversité
- Frank Beroud, chef de la division eaux et ressources minérales, service patrimoine, ressources, eau et biodiversité
- André Gesta, chargé de mission pôle littoral et montagne
- Carole Pourchez, chargée de mission pôle littoral et montagne

DRAAF Aquitaine

- Olivier Roger, chef du service régional de la forêt et du bois
- Jean-Bernard Carreau, chargé de mission au service régional de la forêt et du bois
- Eric Lemonnier, chef du service régional de l'économie agricole

DIRM Sud Atlantique

- Eric de Chavannes, chef de la mission de coordination des politiques publiques de la mer et du littoral

DIRECCTE Aquitaine

- Marielle Mallet, chargée de mission auprès du cabinet du DIRRECTE
- Sophie Normand, chargée de mission pôle de compétitivité Xylofutur

Au niveau départemental

DDTM 33

- Vincent Legrain, chef de la mission observation stratégie territoriale

SDAP Gironde

- Xavier Arnold, adjoint au chef du service départemental de l'architecture et du patrimoine

Etablissements publics

BRGM

- Cyril Mallet, chef de projet littoral

CERL

- Guillemette Roland, déléguée régionale du conservatoire du littoral

CRPF Aquitaine

- Yves Lesgourgues, directeur régional

ONF

- François Bonnet, directeur de l'agence interdépartementale Dordogne, Gironde, Lot et Garonne

Experts extérieurs

CETE Sud-Est

- Michel Carreno, chef du département aménagement du territoire

DDTM 06

- Pascale Delibes, chef du service aménagement connaissance des territoires

DREAL Nord Pas de Calais

- Vincent Pradeau, chargé de projet portage et animation de la politique foncière

INRA Pierroton

- Jean-Michel Carnus, directeur de l'unité de recherches forestières

Annexe 2 : guide d'entretien

Présentation du cadre de travail et de l'intervieweur : mission professionnelle réalisée pour le compte de la DREAL Aquitaine dans le cadre d'un mastère d'action publique (École des Ponts ParisTech), travail donnant lieu à une thèse professionnelle en sciences politiques encadrée par Andy Smith (SciencesPo Bordeaux)

Présentation de l'interviewé
Structure : missions, ministère(s) de rattachement, territoire de compétence
Fonction : parcours, formation, antériorité dans le poste, position hiérarchique

I/ Pour vous, qu'est-ce qu'une DTADD ?

Niveau de connaissances général

- Avez-vous entendu parler de la loi Grenelle II instituant les DTADD ? Comment avez-vous découvert la démarche DTADD ?
- Connaissez-vous des exemples de DTADD ou de DTA ?
- Comment jugez-vous l'évolution de la DTA vers la DTADD ? Pourquoi, selon vous, le législateur a-t-il vidé les DTA de leur portée prescriptive ?
- À quoi doit servir une DTADD ? Quelles sont, selon vous, ses principales intentions ?

Appropriation de l'outil

- Qui vous a présenté le dispositif DTADD « forêt et littoral aquitains » ?
- Avez-vous déjà participé à des réunions, en interne ou en externe, sur ce projet de DTADD ?
- Avez-vous eu connaissance des premiers avis de principe (conseil régional, GIP littoral) émis ?
- Connaissez-vous les principales conclusions de la mission d'appui au préfet, ainsi que la lettre de mission du préfet à la DREAL ?
- Quelle est votre implication dans le dispositif DTADD ?
- En quoi la DTADD va-t-elle modifier vos pratiques ?

II/ Qu'est-ce que devrait être, selon vous, la DTADD littoral aquitain, forêt des landes de Gascogne ?

La pertinence de l'outil pour le territoire

- Quelle est, selon vous, l'origine du projet de DTADD « forêt et littoral aquitains » ?
- L'outil vous paraît-il adapté au territoire ou superfétatoire par rapport aux dispositions déjà existantes (PDDLA, sites classés, SCoT, SAGE…) ?

- Le périmètre retenu (le littoral aquitain et la forêt des landes de Gascogne) vous paraît-il pertinent ?
- Les principes de la MIACA vous paraissent-ils encore d'actualité pour l'aménagement du littoral ? La DTADD a-t-elle pour vocation de les revisiter ou de les actualiser ?

La définition des enjeux

- Comment définir les enjeux d'intérêt national ? Quels sont les enjeux d'intérêt national à prendre en compte pour le territoire ? Comment distinguer les enjeux nationaux de ceux d'un autre ordre ? Cette distinction a-t-elle un sens ?
- Comment relier les enjeux forestiers aux enjeux littoraux ?
- En quoi le rôle de l'État est-il différent (ou complémentaire) de celui des autres partenaires dans la formulation et le portage des enjeux ?
- Les cinq enjeux proposés dans le rapport de mission de l'inspection générale vous paraissent-ils pertinents ?
- Quels sont les enjeux qui mériteraient, selon vous, d'être déclinés en projet d'intérêt général ?
- Quelles sont les menaces principales pour ce territoire justifiant une intervention de l'État à travers une DTADD ? L'outil DTADD vous paraît-il suffisamment puissant pour traiter de ces menaces ?
- La stratégie adoptée par le préfet (désignation d'un nombre limité d'enjeux d'intérêt national) vous paraît-elle la plus efficace ?

III/ Quel rôle l'État doit-il, selon vous, assumer par rapport à cette DTADD?

Modalités de la concertation

- Quelle est, selon vous, la position des collectivités territoriales par rapport à ce projet de DTADD ? Peut-on mener à bien ce projet de DTADD malgré l'hostilité des élus locaux ? La position plutôt réservée du GIP littoral vous paraît-il un obstacle rédhibitoire ?
- Comment envisager la complémentarité entre l'action de l'État et celle des collectivités dans la prise en compte des enjeux ?
- Doit-on associer les collectivités territoriales dès la définition des enjeux ? Comment les faire participer de façon efficace ?
- Quels sont les principaux écueils à éviter pour mener à bien la concertation ?
- La méthodologie retenue - groupe de travail restreint État puis consultation des collectivités vous paraît-elle pertinente et efficace ? La gouvernance proposée vous paraît-elle judicieuse ?
- Le calendrier proposé (définition des enjeux avant l'été 2011) vous semble-t-il tenable ?

Posture de l'État

- L'État doit-il assumer, seul, le portage de la DTADD ?
- Quels moyens l'État doit il mobiliser pour définir et porter les enjeux (connaissance des territoires, cohérence des politiques publiques, portage au quotidien auprès des élus) ?
- À l'heure de la décentralisation, l'État est-il encore légitime pour s'occuper de planification territoriale ? Les collectivités territoriales ont-elles encore besoin de l'État pour organiser l'aménagement sur leur territoire ?
- La DTADD signe-t-elle selon vous une volonté de l'État de réaffirmer une certaine légitimité dans le champ de la planification territoriale ?
- La DREAL vous paraît-elle pertinente pour assurer le rôle de cheville ouvrière de la DTADD ? Quels sont les services de l'État incontournables à associer à ce projet de DTADD ?

Conclusion : autres acteurs incontournables à interviewer, retour éventuel de l'étude, remerciements

Annexe 3 : lettre de mission du préfet à la DREAL

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA RÉGION AQUITAINE

Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Aquitaine

Direction

Bordeaux, le 10 FEV. 2011

Le Préfet de la région Aquitaine,
Préfet de la Gironde

à

Monsieur le Directeur Régional
de l'Environnement, de l'Aménagement
et du Logement Aquitaine
Cité administrative – BP 55
Rue Jules Ferry
33090 BORDEAUX CEDEX

Affaire suivie par : Jean-Pierre THIBAULT
Directeur adjoint de la DREAL Aquitaine
Tél. : 05 56 93 32 06 – **Fax** : 05 56 93 32 04
Courriel : jean-pierre.thibault@developpement-durable.gouv.fr

Objet : Lettre de mission concernant la DTADD Littoral aquitain et massif forestier des landes d Gascogne

Réf : Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, nouveaux articles L-113-1 suivants du Code de l'Urbanisme relatifs aux Directives territoriales d'aménagement et de développemer durable

La mission d'inspection générale (IGA-CGEDD-CGAER) que j'ai diligentée en octobre 2009 sur l'opportunité d'une Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durable sur le territoire cité en objet ayant conclu favorablement à cette proposition et identifié un nombre limité de thématiques à traiter dans ce cadre, je vous confie par la présente la mission de chef de projet de cette directive, selon les conditions et modalités décrites ci-après.

I- Éléments à traiter :

En ce qui concerne le contenu de la directive, vous veillerez à ce que ce dernier soit précisément limité aux thématiques identifiées dans le rapport de la mission d'inspection générale en date du 12 juin 2010 :

1. l'importance stratégique du massif forestier,
2. la gestion du trait de côte (cordon dunaire et côte rocheuse),
3. les incidences du corridor européen de transports terrestres et des nouvelles infrastructures de desserte du Sud-Gironde et de l'est des landes (A65 et LGV Bordeaux – Espagne),
4. l'intégration des installations stratégiques de l'État,
5. l'articulation entre l'objectif national de développement millionnaire de la métropole régionale et son hinterland,

ainsi qu'aux thèmes transversaux suivants, compte tenu de leur caractère contextuel important :

6. le traitement des risques dans les "zones basses" dans le cadre de la "gestion du trait de côte",

7. la préservation de l'équilibre global espaces artificiels / espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) dans la perspective de préserver l'attrait des « deux tiers sauvages » du littoral,

8. la modernisation de l'offre touristique, en risque actuel de déclin.

Il convient en effet de respecter l'esprit de ce nouvel outil –la DTADD- qui est destiné à appuyer, si nécessaire, par un projet d'intérêt général, la prise en compte par les collectivités et leurs groupements d'un nombre limité d'éléments jugés fondamentaux par l'Etat pour l'aménagement d'un territoire particulier.

II- Modalités de réalisation :

1. Equipe technique/Comité de suivi

En ce qui concerne l'équipe à mettre en place au sein des services de l'Etat pour assurer votre mission, je vous demande, en premier lieu, de constituer une équipe technique très réduite DREAL-DRAAF-SGAR regroupant les services pertinents de la DREAL (chargés de l'aménagement, de la nature et des risques), et de la DRAAF (chargés de la forêt et de l'agriculture).

Cette équipe s'entourera en second lieu d'un comité de suivi plus large, que j'installerai dans les 3 mois ; ce comité comportera, outre l'équipe technique, au plan régional, la DIRECCTE (volet tourisme), la DRAC (aspects patrimoine), et la DIRM (lien terre-mer), et une représentation des préfets des 3 départements littoraux (au choix du préfet concerné, le ou les sous-préfets des arrondissements littoraux et/ou les DDT correspondantes). Les représentations régionales de deux établissements publics de l'Etat, l'ONF et le Conservatoire du Littoral, dont la spécialité coïncide avec les enjeux identifiés ci-dessus, pourraient être associées en tant que de besoin. Il importe de garder à ce comité une dimension réduite garante de sa réactivité (au total, un comité de suivi d'une quinzaine de personnes, me paraît constituer une dimension suffisante.

2. Association de la mission d'appui menée par les corps d'inspection générale et dont j'ai demandé la reconduction : elle travaillera en liaison avec vous pour vous faire bénéficier de son expérience et pour assurer la liaison -notamment sur les propositions de la future directive avec les élus représentant les exécutifs des collectivités dont l'association à l'écriture de la Directive est requise par la loi.

3. Contacts extérieurs

En ce qui concerne les consultations à entreprendre, il y a lieu de distinguer, au moins dans un premier temps

- la partie littorale pour laquelle il conviendra d'associer le GIP Littoral (qui rassemble toutes les collectivités qui devront être nécessairement consultées lors de l'élaboration de la DTADD) à la rédaction d'un document d'analyse et d'orientations constituant le contenu matériel du projet de directive pour ce qui concerne son domaine territorial d'intervention. Cette association coïncidera avec l'écriture du « schéma d'organisation de l'espace littoral » qui fait partie du programme de travail du Groupement pour l'année 2011. Concrètement, cela pourra, à votre convenance, se traduire par un travail de rédaction en commun entre l'équipe technique Etat décrite plus haut et l'équipe technique du GIP.

- le massif forestier arrière-littoral, pour lequel une rédaction « en régie » du document d'analyses et d'orientations sera privilégiée ; les modalités d'association de l'ONF et, compte tenu de l'importance de la forêt privée, du Centre Régional de la Propriété Forestière, devront être rapidement précisées par vos soins.

4. Elaboration de la DTADD

En ce qui concerne le phasage de la mission, je vous demande de suivre les étapes suivantes :

a) analyse et orientations

Une phase d'analyse partagée et de définition d'orientations se donnera pour objectif d'associer étroitement les principaux protagonistes des problématiques identifiées sur ces deux territoires complémentaires; cette première phase devrait aboutir à un document d'étape d'analyse et d'orientations, au contenu très ciblé, qui me permettra de consulter les administrations centrales sur la suite à donner à la démarche.
Je vous demande d'assurer la rédaction de ce document dans un délai compatible avec l'élaboration du PASE.

b) rédaction de la DTADD

Si le document est jugé pertinent, la traduction juridique des orientations énoncées sera alors entreprise, phase dont l'Etat doit porter seul la responsabilité.

Le « projet de DTADD » ainsi formulé (qui, je le rappelle, devra être simple et ne comporter qu'un nombre limité de dispositions), pourra alors l'objet d'un large appel à contributions et d'un dispositif de concertation approfondi inspiré par les méthodes utilisées à l'occasion du Grenelle de l'Environnement ou du Grenelle de la Mer.

Vous recevrez alors, le cas échéant, une nouvelle lettre de mission pour mener à bien cette démarche de partage et d'enrichissement du projet de directive.

c) information sur l'avancement de la démarche

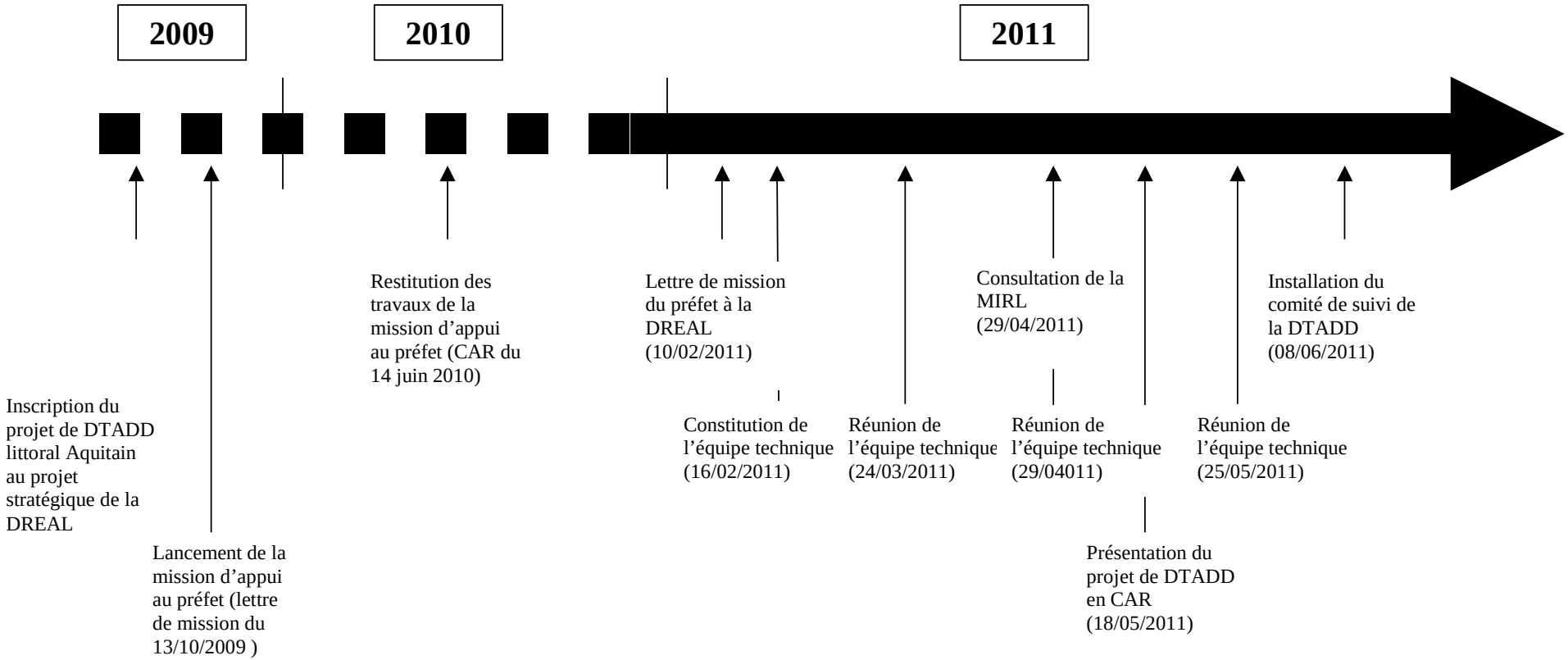
Dans l'immédiat je vous demande de me rendre compte de l'avancement de votre mission lors de nos entretiens mensuels.

La mission qui vous est confiée, et qui engage votre structure, pourra être déléguée à l'un de vos adjoints, dont vous me préciserez le nom.

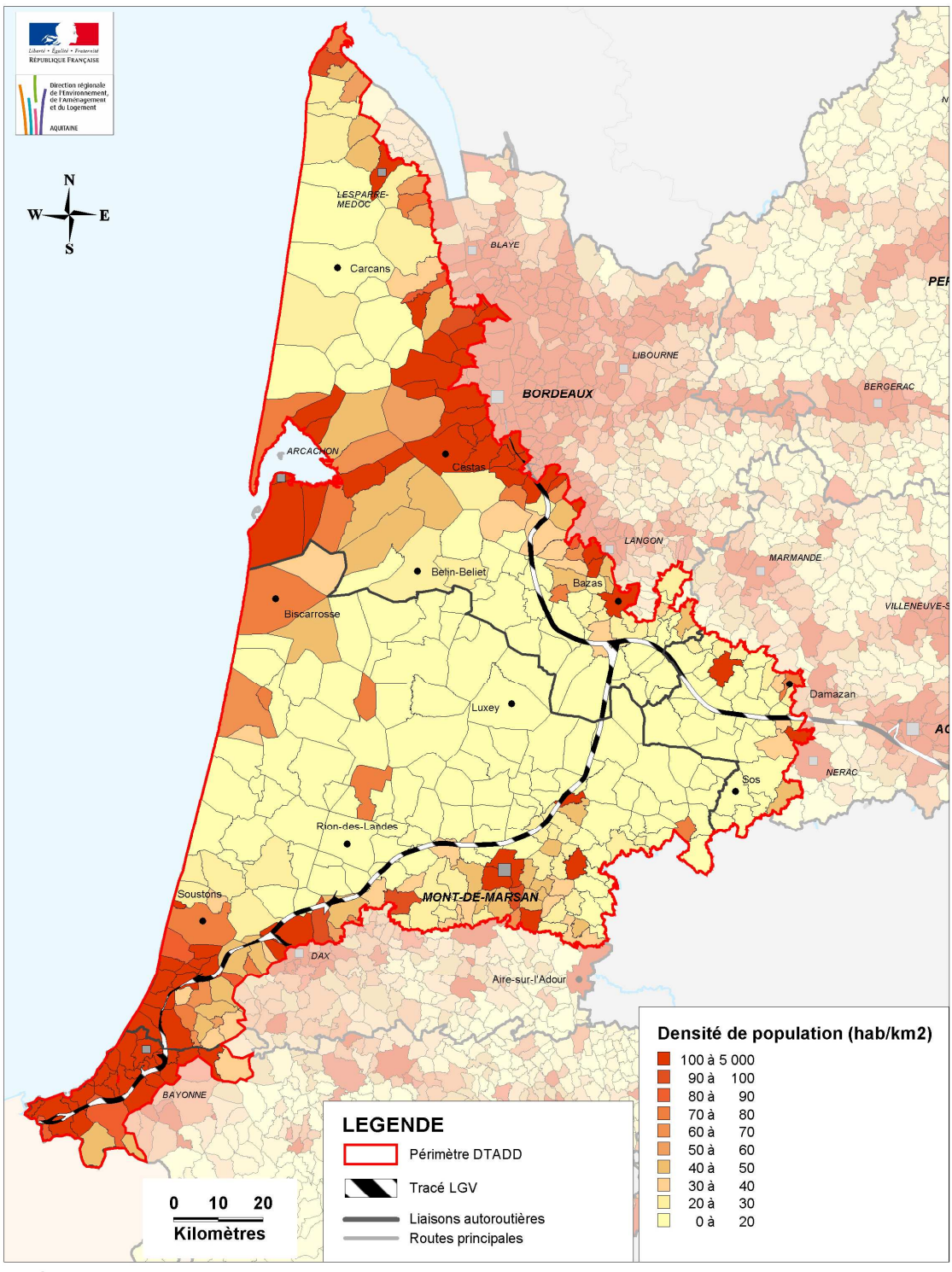
Le préfet de la région Aquitaine

Dominique Schmitt

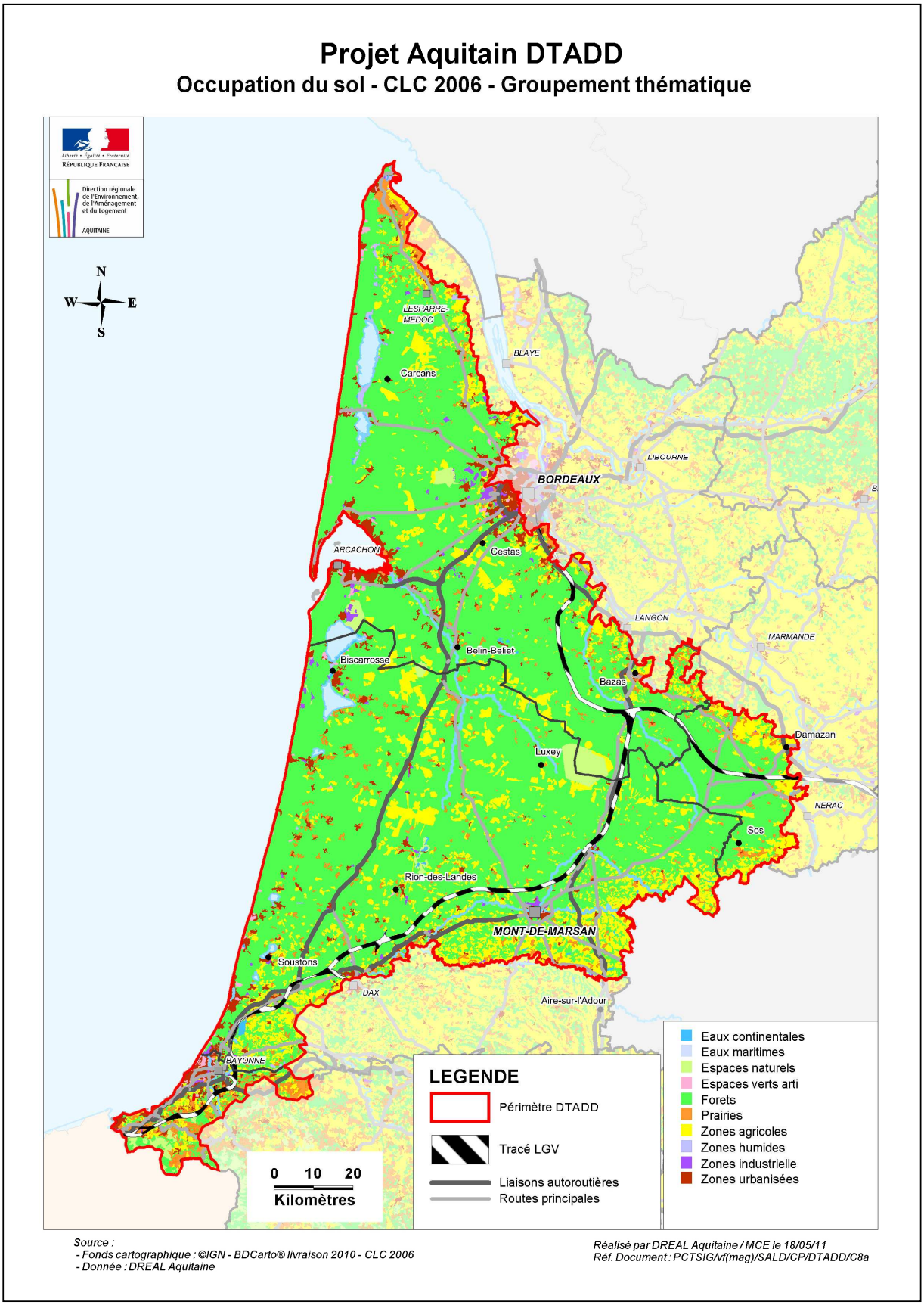
Annexe 4 : les différentes étapes de l'élaboration de la DTADD


2009
2010
2011
Inscription du projet de DTADD littoral Aquitain au projet stratégique de la DREAL
Lancement de la mission d'appui au préfet (lettre de mission du 13/10/2009)
Restitution des travaux de la mission d'appui au préfet (CAR du 14 juin 2010)
Lettre de mission du préfet à la DREAL (10/02/2011)
Constitution de l'équipe technique (16/02/2011)
Réunion de l'équipe technique (24/03/2011)
Consultation de la MIRL (29/04/2011)
Réunion de l'équipe technique (29/04011)
Présentation du projet de DTADD en CAR (18/05/2011)
Réunion de l'équipe technique (25/05/2011)
Installation du comité de suivi de la DTADD (08/06/2011)

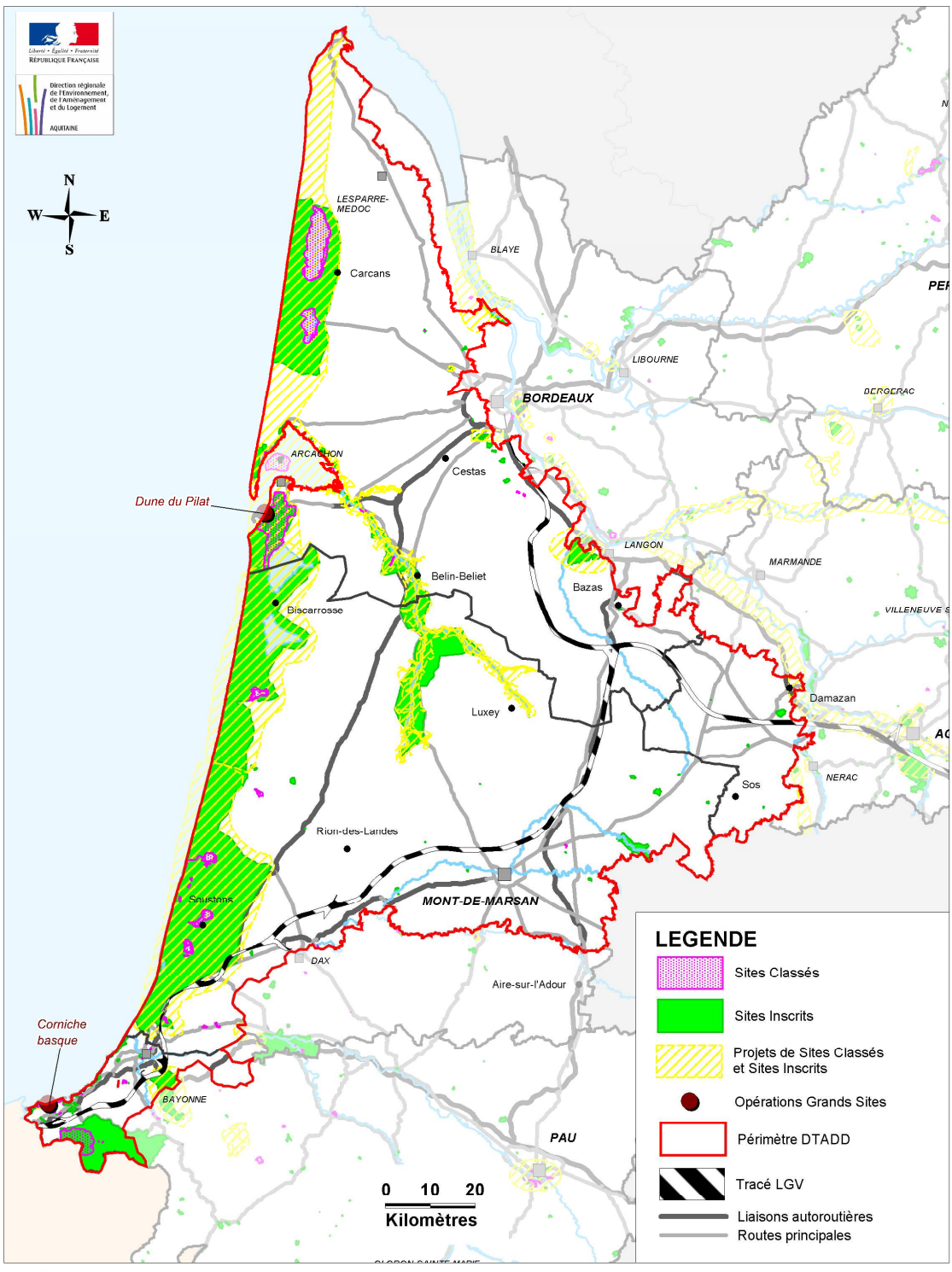
Annexe 5 : carte de la densité de population



Annexe 6 : carte de l'occupation du sol



Annexe 7 : carte des zonages paysagers



Source :
- Fonds cartographique : ©IGN - BDCarto® livraison 2010
- Donnée : DREAL Aquitaine

Réalisé par DREAL Aquitaine / MCE le 16/05/11
Réf. Document : PCTSIG/vf/SALD/CP/DTADD/C14

Annexe 8 : carte des statuts de protection des milieux naturels